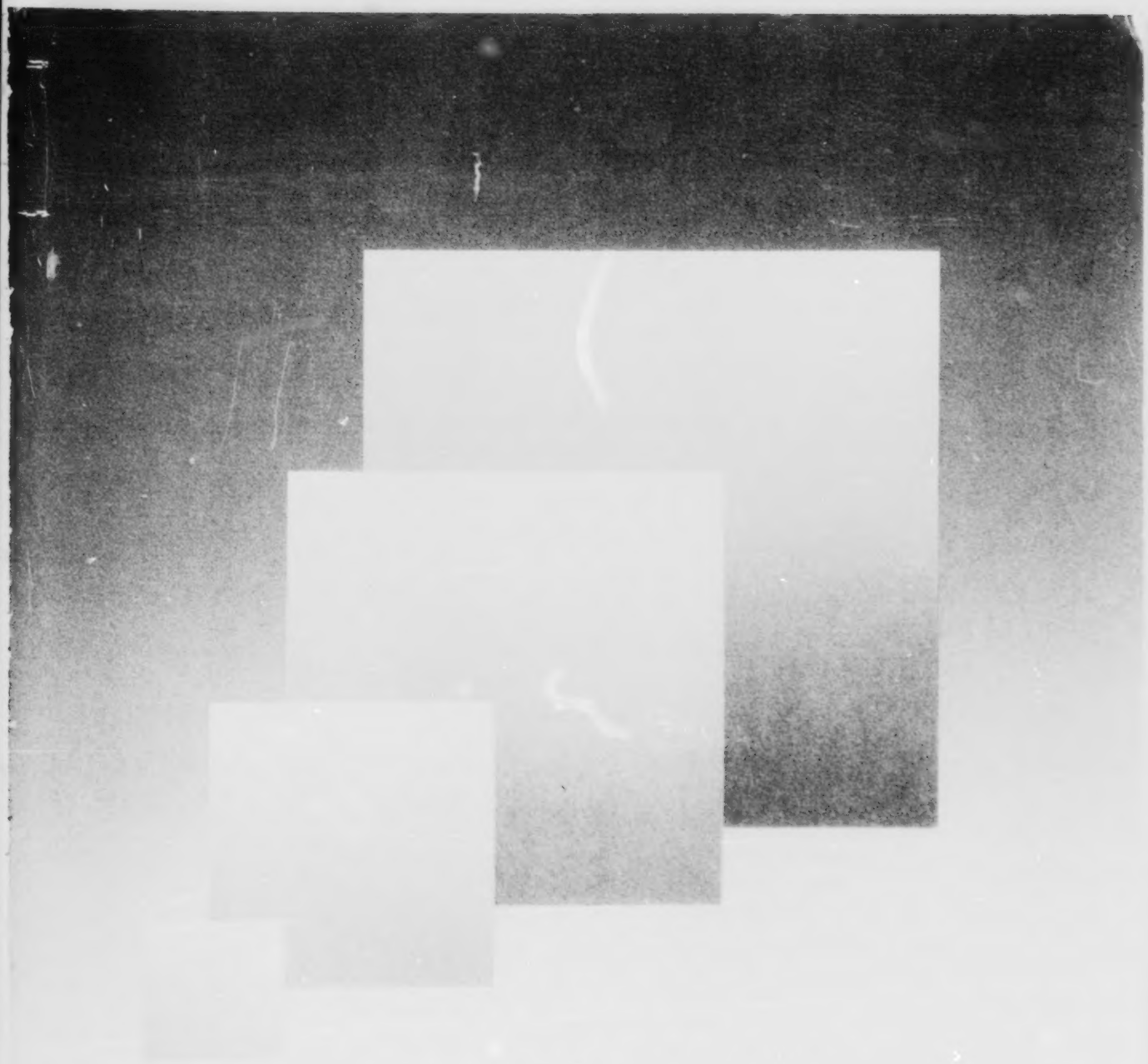


Politiques d'adaptation dans le secteur manufacturier

Un rapport de recherche préparé pour le
Conseil économique du Canada
1988

Politiques d'adaptation dans le secteur manufacturier

Politiques d'adaptation dans le secteur manufacturier

Un rapport de recherche préparé pour le
Conseil économique du Canada
1988

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC22-152/1988F au Canada : 9,95 $
ISBN 0-660-92316-5 à l'étranger : 11,95 $

Prix sujet à changement sans préavis

This report is also available in English under the title: *Adjustment Policies for Trade-Sensitive Industries*.

Table des matières

Avant-propos	ix
1 Changement et adaptation	1
Les pressions	2
Les réactions	3
Les politiques-cadres	4
Les politiques sectorielles	4
La portée de notre rapport	7
2 L'adaptation proprement dite	11
Qu'est-ce que l'adaptation ?	11
La spécificité des compétences de la main-d'œuvre et des biens d'équipement	11
La durée du changement	12
La prévisibilité du changement	12
L'évolution des échanges et les autres changements	13
Pour résumer	14
Les stratégies d'adaptation possibles	14
L'abandon	14
La revitalisation	14
La protection de l'État	15
Pour résumer	15
Caractéristiques du marché et choix de stratégies	15
Deux types d'adaptation	18
3 L'adaptation et le marché du travail	23
Le renouvellement du marché du travail	23
Le renouvellement des emplois	24
Le roulement de la main-d'œuvre	29
La mobilité de la main-d'œuvre	31
Changement d'employeur, de profession et d'industrie	31
Le mouvement des travailleurs entre les industries	31
La mobilité régionale	33
La mobilité selon le groupe d'âge	33
Pour résumer	35
Le renouvellement dans les industries vulnérables aux échanges	35
Les répercussions de la libéralisation des échanges	36
Conclusion	38
4 Le comportement des multinationales	41
Les multinationales et le problème de l'adaptation	43
La production à l'étranger	44

La mobilité de la production 45
La disparition et les fermetures d'usines au Canada 45
Une rationalisation de la production qui passe par les échanges 46
Le choix du lieu de production des multinationales américaines 48
Conclusion 54

5 L'adaptation par les mesures spéciales d'importation 57
Le contexte législatif 57
Les quotas globaux 57
Les restrictions bilatérales 58
La limitation volontaire des exportations 60
Des faits nouveaux 60
Les quotas globaux dans l'industrie de la chaussure 60
Le rôle des importations 60
Justification et objectifs 62
Évaluation 62
Pour résumer 67
Les restrictions bilatérales dans les industries du textile et du vêtement 67
Justification et objectifs 67
Évaluation 68
Pour résumer 76
La limitation volontaire des exportations : le cas de l'automobile 77
Justification et objectifs 78
Évaluation 78
Pour résumer 82
Les éléments à retenir dans la politique à mettre en œuvre 83

6 La revitalisation par les subventions sectorielles 85
Notre évaluation de l'efficacité des programmes de subventions 85
Le Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers (PMIPP) 86
Situation de l'industrie 86
Justification et objectifs 88
Nature et structure du programme 89
Évaluation 90
Pour résumer 92
Le Programme d'aide aux constructeurs de navires (PACN) 92
Situation de l'industrie 92
Justification et objectifs 94
Nature et structure du programme 95
Évaluation 96
Pour résumer 99
L'Office canadien pour un renouveau industriel 100
Situation de l'industrie 100
Justification et objectifs 100
Nature et structure du programme 101
Évaluation 102
Pour résumer 104
Les éléments à retenir dans la politique à mettre en œuvre 104

7 Les politiques d'adaptation de la main-d'œuvre 107
La désignation des industries 107
Les programmes de préretraite 107
Les programmes de réemploi 109
Certification des mises à pied et des travailleurs et recours aux programmes 111
Les programmes de préretraite 111
Les programmes de réemploi 117
Conclusion 120

8 L'adaptation dans un monde imparfait 121
Les politiques sectorielles 121
Aider la main-d'œuvre, et non les entreprises 121
Pour une utilisation efficace des quotas 122
Pour renforcer les politiques-cadres 130
La gestion de l'économie 130
Les politiques d'adaptation de la main-d'œuvre 131
Conclusion 136

Appendices

A Commerce et droits de douane dans le secteur manufacturier au Canada 141
B Extraits d'ententes et lois régissant le commerce extérieur du Canada 155
C Tribunal antidumping : mandats des enquêtes sur l'industrie de la chaussure 165
D Stratégies adoptées par les entreprises pour faire face à la concurrence japonaise dans l'industrie automobile 169
E Critères régissant l'attribution des prestations d'adaptation pour les travailleurs 177

Notes 183

Liste des figures, des tableaux et des graphiques 205

Membres de l'équipe 209

Avant-propos

L'après-guerre a été marqué par une libéralisation et une expansion considérables du commerce mondial. Cette évolution a été grandement facilitée par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT), instrument qui a permis de libéraliser les règles régissant les échanges internationaux. C'est ainsi que, grâce aux baisses tarifaires réalisées sous l'égide du GATT, les tarifs appliqués aux produits manufacturés, de 40 % qu'ils étaient en moyenne en 1947, n'étaient plus que de 5 à 6 % en 1987. Mais cette croissance et cette libéralisation du commerce n'ont pas été sans engendrer des problèmes, au nombre desquels il convient de citer les difficultés parfois rencontrées par les travailleurs, les entreprises, les industries, les régions et les gouvernements, obligés de s'adapter à une intensification des échanges. La situation semble être devenue plus difficile dans les années 70 et 80 par suite du ralentissement de l'activité économique dans le monde industrialisé, de l'entrée en scène de nouveaux concurrents dynamiques faisant partie des pays nouvellement industrialisés et, enfin, de l'accélération du progrès technologique. Comme le faisait remarquer récemment un grand spécialiste du commerce international (John H. Jackson), « le problème fondamental du commerce mondial aujourd'hui est peut-être celui de l'adaptation. » C'est à ce sujet que nous nous intéressons ici.

Plus tôt cette année, le Conseil a publié un rapport de synthèse intitulé *Sous les feux de la concurrence – L'adaptation dans le secteur manufacturier*, qui présente, sous forme de recommandations, neuf principes destinés à aider les gouvernements à élaborer leurs politiques à l'intention des industries vulnérables au commerce international. Ce document contient en outre un certain nombre de suggestions axées sur l'amélioration des programmes actuels d'adaptation de la main-d'œuvre. Ces recommandations et suggestions, reproduites ici dans le chapitre 8, sont l'aboutissement d'un projet de recherche de deux ans sur l'adaptation dans le secteur manufacturier, dont les résultats sont résumés dans le présent rapport. Les diverses études techniques préparées dans le cadre de ce projet sont publiées à mesure qu'elles sont terminées.

Les chercheurs du Conseil ont été en mesure de quantifier les changements qui se produisent régulièrement sur le marché du travail, établissant ainsi, pour la première fois, un lien entre, d'une part, la croissance et le déclin des entreprises, et, d'autre part, ce qui se produit du côté de l'emploi. Nous disposons donc maintenant de séries de données complémentaires sur le renouvellement des emplois et des travailleurs. L'ampleur des changements est impressionnante. Au moins 30 % des emplois qui existaient en 1971 avaient disparu en 1981 par suite du déclin et de la fermeture d'usines, tandis que la proportion des nouveaux emplois créés à la suite de l'expansion et de l'ouverture d'usines était sensiblement plus élevée encore. De plus, les indicateurs du renouvellement des emplois et des travailleurs étaient tout aussi élevés dans les industries vulnérables aux échanges internationaux – le textile, le vêtement et la bonneterie, en particulier – que dans l'ensemble du secteur manufacturier.

En dépit de la mobilité dont ces chiffres témoignent, nombreux sont ceux qui trouvent que les firmes canadiennes et leur personnel résistent au changement. Si cette opinion mérite

parfois d'être nuancée, compte tenu, par exemple, de la poussée de l'« entrepreneurship » que nous observons au Québec et de la réaction favorable de cette province à un accord commercial bilatéral, il y a bel et bien des craintes que les pressions d'une concurrence sans entraves entraînent des fermetures d'usines et de longues périodes de chômage. Dans certains cas, ces craintes sont fondées, ce qui explique en partie que l'on réclame souvent l'intervention des pouvoirs publics.

C'est ainsi qu'au cours des 15 dernières années, les gouvernements ont adopté des politiques sectorielles – mesures spéciales relatives aux importations, subventions à la modernisation et programmes d'adaptation de la main-d'œuvre – pour soutenir des industries manufacturières telles que la construction navale, le textile, l'automobile, les pâtes et papiers, le vêtement, la chaussure et d'autres. Le Conseil a passé en revue plusieurs de ces mesures et arrive à la conclusion qu'elles laissent, en général, à désirer.

Nous reconnaissons toutefois que les gouvernements ne peuvent pas ne pas tenir compte des appréhensions des Canadiens à l'égard du processus d'adaptation. Dans le présent rapport, nous proposons un cadre de référence simple permettant de comprendre les réactions des entreprises et des travailleurs aux impératifs de l'adaptation, les appels à l'action gouvernementale qui en résultent et les mesures que les gouvernements peuvent prendre.

J'aimerais profiter de cette occasion pour remercier les membres du Comité consultatif sur l'adaptation des entreprises à l'évolution du commerce extérieur et en particulier son président, M. Graham Wilson. Le comité s'est réuni à trois reprises pour discuter de la formulation des conclusions résumées dans le présent rapport et pour revoir les recommandations. Nos remerciements vont également à chacun des membres du comité qui ont accordé tout le temps nécessaire aux membres de l'équipe de recherche venus les consulter.

Judith Maxwell
Présidente

Politiques d'adaptation dans le secteur manufacturier

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

..	Chiffre non disponible
...	n'ayant pas lieu de figurer
--	infime
-	néant ou zéro
e	estimation
x	données confidentielles en vertu des dispositions de la Loi sur la statistique relatives au secret.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

1 Changement et adaptation

S'il existe dans la vie économique un élément qui demeure constant, c'est, paradoxalement, le changement. En effet, bien que son rythme, ses causes et son orientation puissent varier avec le temps, le changement se poursuit sans cesse, sauf peut-être immédiatement après un grand bouleversement, comme une révolution ou une guerre mondiale. Non seulement la nature du changement se modifie-t-elle à la longue, mais aussi l'aptitude de l'économie à y faire face, à s'y adapter, par une réaffectation des ressources entre les diverses professions, régions et industries. Cette aptitude dépend d'un bon nombre de facteurs, notamment de l'ingéniosité et de la confiance de la population, de la compétence des gouvernements, de l'état général de l'économie et des attitudes qui dominent dans la société à l'égard du changement.

Il arrive qu'une société soit capable de s'adapter facilement et sans heurt particulier aux défis et aux possibilités qui accompagnent le changement. Cette faculté d'adaptation au changement économique se manifeste de diverses façons :

- l'adoption de nouveaux produits et procédés, comme les fibres optiques, la chaîne de montage et l'organisation d'une grande entreprise en plusieurs divisions;

- la mise en marché de nouveaux produits de consommation, comme la fermeture éclair, l'automobile, le magnétoscope et le balladeur;

- l'empressement à discuter de nouvelles idées (la déréglementation et la privatisation, par exemple) et à remettre en question – voire abandonner – des principes purement arbitraires, comme celui selon lequel le tarif douanier serait indispensable pour assurer la survie des industries manufacturières;

- la réaffectation des ressources à des fins plus valables comme, après la Seconde Guerre mondiale, l'exode des travailleurs agricoles vers les villes et l'industrie manufacturière, ainsi que la reconversion des entreprises à la production en temps de paix et, par ailleurs, le transfert de ressources entre les industries où le Canada a perdu son avantage comparatif et celles où il le conserve.

De telles modifications – affirme-t-on souvent – sont de nature à accroître le bien-être matériel de la société. Du reste, l'aptitude d'une société à maintenir ce bien-être dans le monde moderne dépend étroitement de sa faculté d'adaptation aux différents changements qui surviennent.

La société utilise une partie de l'augmentation de bien-être matériel qu'elle a réalisée en réussissant à s'adapter pour assurer des programmes sociaux, comme le régime d'assurance-chômage et l'aide sociale, en vue de protéger ceux qui sont le moins en mesure de s'adapter au changement et d'atténuer les effets qu'ils en subissent. On peut donc prétendre que la mise en place d'une infrastructure sociale est indispensable à l'adaptation d'une société. C'est en effet cette infrastructure qui permet de répartir certains des plus importants risques découlant du changement – le chômage, par exemple – entre tous les membres de la société. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la société canadienne a en général réussi son adaptation au changement, augmentant par le fait même son bien-être, dont une partie a pu servir à protéger la population contre les effets les plus nocifs du changement, quelle qu'en soit l'origine.

Par ailleurs, il peut arriver que, par manque de volonté collective ou d'une réelle capacité d'adaptation, une société ne puisse relever les défis que pose le changement et profiter des possibilités qu'il crée. Elle s'efforce alors non pas de favoriser le changement, mais plutôt d'y faire obstacle, de le retarder, de l'infléchir ou d'empêcher carrément qu'il se produise. Autrement dit, la société préfère la sécurité et le *statu quo* aux incertitudes et aux possibilités qui accompagnent le changement. Comme nous allons le voir, il s'agit là souvent d'un choix conscient. Ainsi :

- la création d'offices de commercialisation et de régulation de l'offre, dans le cas des œufs, du lait, des dindons et des poulets à griller a ralenti, pour ne pas dire interrompu, les déplacements intraprovinciaux, interprovinciaux et internationaux que l'évolution de l'avantage comparatif aurait normalement entraînés dans la production de ces biens;

- les incitations à l'investissement régional visaient à encourager les industries à s'établir dans des régions où,

autrement, elles ne se seraient pas installées, ce qui évitait aux gens de se déplacer pour trouver de l'emploi;

• les dispositions spéciales de l'assurance-chômage à l'intention des pêcheurs visent à maintenir ces travailleurs dans l'industrie de la pêche lorsque, dans certains cas, leur départ pouvait s'imposer sur le plan économique;

• la protection accordée aux industries vulnérables à la concurrence internationale – comme celles du textile, du vêtement, de la chaussure et de la construction de navires – a souvent visé à maintenir une structure industrielle impossible à préserver telle quelle à cause de la concurrence internationale.

Voilà autant d'exemples des mesures qu'une société – en l'occurrence, la société canadienne – peut prendre pour délibérément s'opposer aux forces du changement. De telles initiatives ont certes comporté des avantages pour des industries, des groupes, des personnes ou des régions en particulier, mais elles ont probablement eu pour effet de réduire le niveau général de bien-être matériel de la société.

À la longue, si elle s'efforce fréquemment de s'opposer au changement, la société ne pourra plus, à un moment donné, y réagir avec succès. Sa structure industrielle, professionnelle et régionale se sclérosera et elle connaîtra un durcissement de son climat politique. De plus, si l'adaptation est différée ou empêchée, et que le changement se poursuit sans entrave, l'ampleur de l'adaptation nécessaire n'en sera que plus grande, car de plus en plus de secteurs industriels, de régions et de professions tenteront de se soustraire à l'action des forces du changement. Or, celles-ci risquent de devenir si puissantes qu'il ne sera plus possible de les freiner, et il faudra peut-être alors recourir, dans des délais très courts, à des mesures d'adaptation brutales, dont auront à souffrir les travailleurs, les entreprises et les régions[1]. Il serait probablement plus avisé de reconnaître la nécessité du changement et de mettre en œuvre des mesures répondant à ses impératifs, même s'il faut pour cela ralentir dans une certaine mesure le rythme du changement (mais non infléchir le processus).

Il serait un peu simpliste d'affirmer qu'une société opte carrément pour ou contre le changement. On remarque en effet que certains changements seront favorisés et d'autres bloqués. Néanmoins, un nombre croissant de gens pensent, au Canada et ailleurs, que l'évolution, à bien des égards, est retardée par la politisation croissante de la vie économique[2]. Autrement dit, il y a de plus en plus de risques associés au changement qui sont répartis : les changements deviennent alors plus difficiles à réaliser et, lorsqu'ils le sont, ils s'accompagnent parfois d'une surcompensation des personnes touchées. Le marché est, de plus en plus, déterminé par des facteurs qui lui sont extérieurs. En outre, les interventions sont rarement motivées par les imperfections du marché[3]. On pourrait donc prétendre que ces interventions, d'une façon générale, contribueront à réduire, et non à accroître, le bien-être. Par conséquent, il importe que la politique gouvernementale permette de gérer ou d'appuyer plus efficacement le changement. Pour cela, il faut comprendre et évaluer les pressions du changement en cause, ainsi que les réactions des travailleurs, des entreprises et des gouvernements.

Les pressions

De nombreux événements et phénomènes obligent les entreprises et les travailleurs du secteur manufacturier canadien à s'adapter pour maintenir et améliorer la position de leur secteur sur les marchés internationaux. Ainsi, au cours des 20 dernières années, signalons notamment :

• la croissance des nouveaux pays industrialisés (NPI) – notamment, selon la définition actuelle de l'OCDE, le Brésil, la Corée du Sud, Hong Kong, le Mexique, Singapour et Taiwan –, qui a représenté un défi pour un bon nombre des industries traditionnelles du Canada, en particulier celles du textile, du vêtement et de la chaussure;

• la rapidité du progrès technologique, qui a forcé les entreprises canadiennes à se moderniser afin de pouvoir soutenir la concurrence étrangère, et les travailleurs à se recycler ou à acquérir de nouvelles compétences;

• un taux de change fluctuant, qui a influé sur la compétitivité du Canada par rapport aux grands pays industriels et a ainsi poussé les producteurs à évaluer le degré de permanence du changement pour réagir en conséquence;

• la déréglementation du transport ferroviaire, routier et aérien aux États-Unis à la fin des années 70 et au début des années 80, qui a incité le Canada à faire de même pour éviter que les grands utilisateurs des services de transport ne soient désavantagés par rapport à leurs homologues américains;

• l'abaissement des tarifs réalisé durant le *Kennedy Round* (1966-1970) et le *Tokyo Round* (1979-1987), sous l'égide du GATT, qui a intensifié la concurrence que font les importations aux produits canadiens, mais a créé en même temps des possibilités d'économie d'échelle en améliorant l'accès aux marchés étrangers;

• la croissance de l'économie japonaise, qui a posé un défi aux fabricants canadiens de certains produits – en

particulier les automobiles, les navires et les produits électriques – dont la production repose largement sur le capital, une main-d'œuvre qualifiée et bien rémunérée, ou la recherche appliquée;

• la baisse des coûts de transport et un accès plus facile à la main-d'œuvre des pays du Tiers Monde, qui ont permis aux entreprises canadiennes d'implanter des usines à l'étranger ou d'y sous-traiter; et

• l'évolution des cours mondiaux du pétrole, qui ont triplé en 1973-1974, puis doublé en 1978-1979, pour chuter ces derniers temps. Les producteurs canadiens n'ont eu d'autre choix que d'utiliser des méthodes de production plus souples et à faible consommation d'énergie pour pouvoir affronter la concurrence internationale.

Les tableaux de l'appendice A illustrent plusieurs de ces changements. Si certains d'entre eux – la croissance du Japon, la montée des NPI, l'innovation technologique et d'autres phénomènes – échappent au contrôle des Canadiens, d'autres, comme les réductions tarifaires dans le cadre du GATT, résultent d'une politique gouvernementale délibérée. En outre, il arrive que les deux types de changements soient étroitement liés. Ainsi, la libéralisation du commerce mondial a sans aucun doute facilité l'accès des produits du Japon et des NPI aux marchés canadiens. On peut juger du véritable effet de ces pressions et d'autres encore – comme le Pacte canado-américain de l'automobile – sur le secteur manufacturier canadien par l'augmentation des importations, dont le rapport à la consommation intérieure est passé de 21 à 38,6 % entre 1966 et 1986. Par ailleurs, les exportations ont elles aussi augmenté au cours de la même période, passant de 18,8 à 37,6 % des expéditions intérieures[4].

Les entreprises et les travailleurs canadiens continueront probablement de subir les pressions de la concurrence internationale, dont nous évoquons ici les principaux aspects :

• une baisse soutenue des tarifs et une plus grande ouverture des marchés résultant des modifications négociées dans le cadre de l'*Uruguay Round*, sous l'égide du GATT, qui doivent prendre fin en 1991;

• la réorientation des NPI, qui délaissent la fabrication de produits à forte intensité de main-d'œuvre pour se tourner vers la production de biens nécessitant une spécialisation accrue et davantage de capital, et leur remplacement par les NPI de la « nouvelle génération », comme les « Quatre de l'ANASE » (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) – Indonésie, Malaisie, Philippines et Thaïlande – ainsi que par la Chine;

• la possibilité que les Japonais investissent de plus en plus à l'étranger (dans l'automobile, par exemple), plutôt que de s'en tenir à l'exportation, de sorte que les entreprises et les travailleurs canadiens devront sans cesse s'adapter;

• la réduction du cycle de production et, partant, de l'avance des pays occidentaux développés sur les NPI, ce qui forcera encore davantage les premiers à s'adapter pour maintenir leur position;

• la perspective d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, qui a révélé à bien des Canadiens l'ampleur des mesures d'adaptation qui s'imposeront dans les secteurs de l'économie engagés dans les échanges internationaux.

De par son économie petite et ouverte, le Canada est largement tributaire du commerce extérieur[5]. Il est donc impératif qu'il puisse s'adapter aux pressions que nous venons d'évoquer afin d'accroître sa compétitivité. C'est là l'essentiel du message que le Conseil veut véhiculer dans le présent rapport de recherche ainsi que dans le rapport de synthèse intitulé *Sous les feux de la concurrence*, publié il y a quelques mois, qui contenait un certain nombre de propositions de politiques à ce sujet.

Les réactions

Sous l'effet du changement, les employeurs et les travailleurs redistribuent leurs ressources dans les entreprises, les industries, les professions et les régions, et aussi entre elles. Cette réaffectation obéit à un ensemble de lois et d'institutions, de règlements et de coutumes que la société s'est donné pour gérer le changement. On peut diviser en deux grandes catégories les politiques qui en émanent : les *politiques-cadres*, qui sont d'application générale et englobent toute l'économie, et les *politiques sectorielles*, qui visent des industries particulières. La plupart du temps, les mesures d'adaptation des entreprises et des travailleurs correspondent aux politiques-cadres. Autrement dit, lorsque les travailleurs changent d'emploi, se recyclent ou prennent leur retraite, et lorsque des entreprises naissent, disparaissent, se développent, contractent leurs activités, mettent de nouveaux produits sur le marché ou y trouvent de nouveaux créneaux, qu'elles innovent ou qu'elles exportent, leurs actions, aux uns comme aux autres, obéissent aux règles qui régissent l'économie, sans grande influence de l'État.

Toutefois, dans quelques cas, on estime que les pressions en faveur du changement et de l'adaptation sont trop fortes pour s'en remettre uniquement aux politiques-cadres. L'État intervient alors avec des mesures qui lui permettront de gérer le changement dans les secteurs concernés. Dans le présent rapport, il s'agit plus précisément des « industries vulnérables aux échanges[6] ».

Les politiques-cadres

Les politiques-cadres peuvent être d'envergure nationale ou internationale. On trouve au niveau national : l'assurance-chômage; les programmes de recyclage et de mobilité des travailleurs; les règlements régissant les relations entre employeur et employés, y compris les négociations collectives; la politique relative à la concurrence; les lois régissant la création des sociétés, la faillite et l'accès au crédit; et enfin les politiques macro-économiques visant à influer sur des variables globales comme la croissance et le niveau de la production, de l'emploi et des prix (y compris les taux d'intérêt et les taux de change). À l'échelle internationale, une des plus importantes politiques-cadres est l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1948, a servi de cadre à des réductions multilatérales successives des tarifs et constitue une structure pour le commerce mondial.

On s'accorde en général pour dire que les gouvernements jouent au Canada un rôle très utile et nécessaire dans l'élaboration des règles qui régissent le système de marché, et qu'ils contribuent ainsi au développement économique du pays. Mais les politiques-cadres ne se limitent pas à créer un climat de stabilité économique, sociale et politique dans lequel les entreprises et les travailleurs prennent leurs décisions face aux défis et aux occasions que crée la concurrence. À certains égards – et c'est là un rôle important – les politiques-cadres facilitent en effet le déplacement des ressources (travailleurs et capitaux) entre les industries à faibles taux de croissance et d'autres dont la croissance est plus rapide. En favorisant un climat propice, elles permettent aux mécanismes du marché de fonctionner de façon efficiente et efficace, de sorte que le marché indique les secteurs où les taux de rendement sont les plus élevés, et vers lesquels les ressources devraient donc être orientées. Plus précisément, les programmes de formation et l'assurance-chômage aident la main-d'œuvre à repérer plus facilement les domaines en expansion et à s'y intégrer, tandis que les programmes destinés à diffuser de l'information sur la nouvelle technologie et les créneaux commerciaux renseignent les entreprises sur les nouveaux débouchés qui s'offrent à elles. En réponse aux pressions qui s'exercent en faveur du changement, ces politiques entraînent donc l'économie vers un réaménagement de la production et de l'emploi qui maximise l'activité économique globale.

Cela ne veut pas dire, toutefois, qu'il est impossible d'améliorer les politiques-cadres et leur application. Le Conseil a, du reste, publié ces dernières années plusieurs documents qui présentent des recommandations et des suggestions à cet égard. Ainsi, dans un récent rapport sur le régime fiscal, nous recommandons différentes façons d'accroître la neutralité et l'efficacité de la fiscalité, pour faire en sorte que les entreprises et les particuliers prennent leurs décisions en se fondant sur le marché et non sur la situation après impôts. Dans un autre rapport, nous préconisons une vaste déréglementation dans des secteurs aussi différents que la régulation de l'offre des produits agricoles et le transport aérien. Quant à la recherche appliquée, nous avons formulé une série de recommandations destinées à accroître les ressources consacrées à cette activité et à mettre davantage l'accent sur l'adaptation et la diffusion. Enfin, dans plusieurs rapports, nous avons favorisé une plus grande libéralisation du commerce bilatéral entre le Canada et les États-Unis, et des échanges multilatéraux[7].

Les politiques sectorielles

C'est un fait que les politiques-cadres ne donnent pas toujours des résultats satisfaisants. Lorsqu'elles réussissent, on les juge souvent trop lentes ou encore trop cruelles dans leurs conséquences pour qu'on les accepte. C'est pourquoi les gouvernements réagissent de temps à autre aux demandes de différents groupes de la société en intervenant de manière plus sélective, pour aider des groupes particuliers de travailleurs, d'entreprises ou d'industries ébranlés par les pressions du changement. En plus des mesures protectionnistes, les gouvernements peuvent adopter des programmes spéciaux d'adaptation de la main-d'œuvre ou de sauvetage de certaines entreprises. Ces initiatives sectorielles sont généralement justifiées par des considérations d'efficience ou d'équité, mais les considérations politiques y jouent aussi un rôle important.

Justification de l'intervention de l'État — Étant donné que les marchés financiers semblent généralement bien fonctionner au Canada[8], il serait difficile d'invoquer l'*efficience* pour aider les entreprises. En général, les investisseurs et les entreprises peuvent en effet diversifier leurs portefeuilles de placement et financer leurs nouveaux investissements en contractant des emprunts garantis par leurs actifs. Ils bénéficient pour ce faire de leurs propres réseaux d'information et des services d'intermédiaires

financiers qui leur permettent d'obtenir des renseignements sur les risques inhérents aux projets nationaux ou internationaux qu'ils envisagent.

Par contre, les travailleurs ne peuvent diversifier leurs risques aussi facilement que les investisseurs ou les entreprises : les marchés où ils évoluent sont de nature très locale, et non nationale ou internationale; ils sont loin d'avoir accès à autant d'information sur les possibilités d'emploi que les investisseurs ou les entreprises n'en ont sur les marchés et la situation de l'investissement; il leur est beaucoup plus difficile d'emprunter pour se recycler qu'une entreprise qui désire financer de nouveaux projets. De plus, ils peuvent avoir du mal à trouver des possibilités de formation – particulièrement de nature générale –, les entreprises n'ayant guère intérêt à former des travailleurs, puisqu'elles risquent de perdre tous les avantages de la formation qu'elles auront dispensée si d'autres employeurs viennent leur enlever leur personnel.

Nous concluons donc que l'efficience justifie que l'État intervienne en vue de fournir de l'information, des cours de recyclage et un appui aux travailleurs désireux ou obligés de se trouver du travail ailleurs par suite de changements survenus dans l'économie, c'est-à-dire aux travailleurs qui cherchent des possibilités de réemploi[9]. Et cela est probablement plus vrai encore quand, sur un marché du travail local, une importante usine ferme ses portes, ce qui a nécessairement une incidence considérable sur les possibilités d'emploi. Cela peut d'ailleurs produire certains effets externes, car ceux qui sont déjà en chômage éprouvent encore plus de difficultés à trouver du travail[10]. De telles « externalités », qui contribuent à congestionner le marché, limitent les possibilités d'adaptation des marchés du travail locaux.

L'*équité* est difficile à définir ou à invoquer sans ambiguïté quand on tente d'appuyer ou de justifier certaines politiques d'adaptation sectorielles[11]. La notion est souvent associée à celles de « justice » et d'« impartialité ». Elle rejoint ce que les gens ou la société considèrent comme convenable ou correct. En ce qui concerne l'adaptation, si les avantages d'un changement comme la réduction des barrières commerciales ont tendance à être largement répartis, les pertes sont en général supportées de façon disproportionnée par un groupe relativement restreint. Au Canada, le fait que les victimes du changement ont tendance à se retrouver concentrées dans certaines régions et localités défavorisées contribue à justifier davantage l'intervention gouvernementale par le principe d'équité. Aussi peut-on affirmer que le gouvernement a l'obligation morale de faire en sorte que le fardeau de l'adaptation soit partagé entre tous les membres de la société car tous, en fin de compte, en bénéficient.

Comme c'est le cas pour l'efficience, on invoque l'équité pour justifier l'aide à l'adaptation principalement quand il s'agit des travailleurs. On éprouve en général moins de compassion pour les investisseurs qui subissent une perte à cause d'un changement, car ils sont nettement mieux placés pour faire face aux risques, étant donné les possibilités que les marchés financiers leur offrent de regrouper ou de répartir les risques[12]. Certes, on peut soutenir que les investisseurs méritent compensation lorsque leurs attentes légitimes ont été déçues par des modifications imprévues de la politique gouvernementale. Cependant, il est difficile, de toute évidence, de déterminer la légitimité de ces attentes et la prévisibilité du changement. Ainsi, peut-on dire que la politique canadienne de libéralisation des échanges constitue un changement imprévu ? Comment distinguer ceux qui ont prévu le changement de ceux qui ne l'ont pas prévu ? Faudrait-il dédommager seulement ces derniers ? Se fondant en partie sur ces considérations, certains estiment qu'il n'est ni nécessaire ni approprié de faire une distinction entre les risques liés à une évolution de la conjoncture et ceux qui sont attribuables à des modifications de la politique gouvernementale[13].

Enfin, les gouvernements interviennent parfois surtout pour des raisons *politiques*, suite aux revendications des entreprises, des employés et des régions qui subissent les pressions du changement et qui réclament de l'État des mesures de protection, sous une forme ou une autre, pour retarder le processus d'adaptation. Il va de soi que les élus doivent être attentifs à ces demandes[14]. Le gouvernement peut par exemple avoir des motifs politiques pour accorder une certaine protection aux travailleurs et aux entreprises, même si l'intervention ne se justifie pas par des considérations d'efficience ou d'équité. Souvent, une telle protection dure longtemps, retardant le jour où l'entreprise doit véritablement s'adapter.

Le gouvernement qui prend la décision d'intervenir dans un secteur particulier par suite des pressions de la concurrence internationale le fait souvent après avoir bien pesé les considérations d'efficience et d'équité ainsi que les considérations politiques. La décision finale ne dépend pas seulement du mérite intrinsèque de chaque considération et de la vigueur avec laquelle elle est défendue au Cabinet, mais aussi de plusieurs autres facteurs que nous avons déjà évoqués, à savoir : la situation générale de l'économie, l'état des finances publiques, l'attitude sociale prédominante à l'égard du changement, l'orientation économique du parti au pouvoir, le précédent que l'octroi d'une assistance

particulière peut constituer pour d'autres secteurs, et les réactions des organisations et gouvernements étrangers.

Il est certes difficile, pour quelque gouvernement que ce soit, d'élaborer, à partir de zéro, une stratégie optimale d'adaptation. Mais, généralement, les gouvernements jouissent d'une certaine discrétion pour décider s'ils doivent accorder une assistance sectorielle et à quelles conditions[15]. Dans notre examen du processus et des politiques d'adaptation, nous tenterons de proposer des lignes directrices que les gouvernements pourraient suivre lorsqu'ils entendent user de ce pouvoir discrétionnaire.

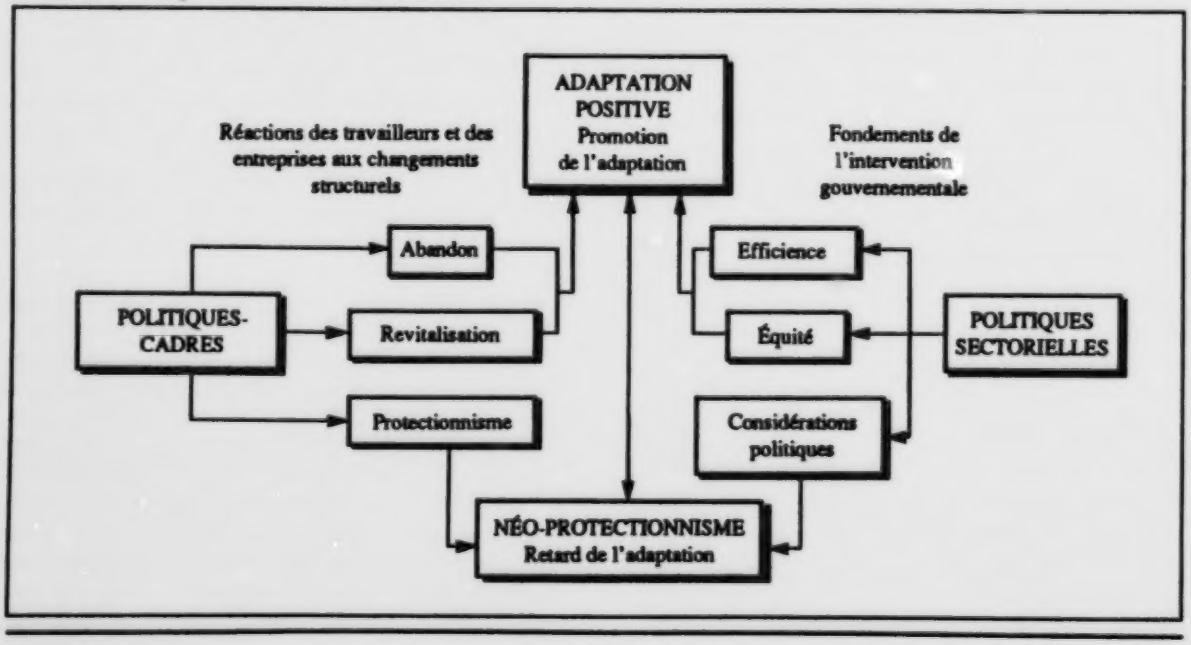
Les outils d'invervention — Une fois que le gouvernement a décidé d'intervenir au niveau sectoriel, il doit choisir les outils qu'il utilisera pour mettre en œuvre sa politique. Du point de vue de leurs effets, les outils disponibles peuvent être classés suivant une échelle qui va de l'« adaptation positive[16] », qui vise à rendre possible, à faciliter et à promouvoir l'ajustement aux pressions de la concurrence, au « néo-protectionnisme[17] », qui fait obstacle aux pressions de la concurrence internationale ou les retarde (figure 1-1).

Les considérations d'efficience et d'équité donnent à penser qu'il convient d'adopter des politiques d'adaptation axées sur le marché du travail pour encourager le réengagement des travailleurs et peut-être pour fournir à certains groupes un revenu compensatoire. S'il y a lieu de contingenter les importations, il est recommandé, au nom de l'efficience et de l'équité, de ne le faire que pour un temps limité. Ces mesures d'aide à l'adaptation visent à compléter les politiques-cadres, qui, à l'échelle de l'économie globale, ont généralement parlant des objectifs identiques. On peut considérer que ces deux types de mesure se situent, dans l'éventail des politiques, du côté de l'adaptation positive.

Par contre, lorsque l'intervention de l'État se fonde sur des considérations politiques, elle est beaucoup plus susceptible de retarder l'adaptation proprement dite. Elle dissuade, en effet, les travailleurs et les entreprises de quitter leurs professions, leurs industries ou leurs régions au moment où les forces du changement les inviteraient normalement à le faire. Les outils d'intervention utilisés sont alors souvent moins visibles; les restrictions quantitatives aux importations sont appliquées pour des périodes plus longues; les subventions à l'investissement servent à revitaliser des industries qui, la plupart du temps, ne sont guère en mesure d'affronter la concurrence internationale, et on accorde peu d'importance au réengagement des travailleurs licenciés. Ce groupe de politiques relève du néo-protectionnisme.

Figure 1-1

Réactions aux pressions de la concurrence



On voit donc que les résultats des politiques mises en œuvre peuvent varier considérablement selon les raisons qui ont motivé l'intervention, l'objectif choisi et l'instrument utilisé. Ainsi, les considérations d'efficacité et d'équité auront plutôt tendance à favoriser l'adaptation, tandis que les considérations politiques auront plutôt tendance à l'entraver. Par conséquent, lorsque les gouvernements décident d'intervenir à l'échelle sectorielle, il est probable qu'il y ait conflit entre, d'une part, les considérations d'efficacité et d'équité et, d'autre part, les considérations politiques.

La portée de notre rapport

Le présent rapport, comme son titre l'indique, traite principalement de l'adaptation à des changements qui surviennent dans le contexte commercial international, en particulier dans les industries vulnérables aux échanges. Nos propos portent presque exclusivement sur le secteur manufacturier, qui est le plus important de tous les secteurs industriels du Canada pour le commerce extérieur (tableau 1-1). En effet, l'importance relative des importations et des exportations de biens manufacturés dans le commerce extérieur du Canada a progressé depuis la Seconde Guerre mondiale. De plus, les impératifs de l'adaptation dans ce secteur sont suffisamment différents – quant à la structure économique, au degré d'ouverture du secteur à la concurrence étrangère et aux règles du GATT – de ceux qui se manifestent dans d'autres secteurs (comme les services, le commerce et l'agriculture) pour qu'ils soient examinés avec une attention particulière.

Le secteur manufacturier apporte une contribution importante à l'économie canadienne. Depuis la dernière guerre, on peut lui attribuer environ le cinquième de la production intérieure de biens et de services, bien que l'importance de sa part de l'emploi et du stock de capital dans l'économie ait diminué (graphique 1-1). Ces tendances divergentes résultent de l'accroissement de la productivité du secteur manufacturier, qui a permis de libérer des ressources au profit d'autres secteurs de l'économie. Il reste cependant que la taille du secteur manufacturier canadien s'est accrue, dans l'absolu, depuis 1971 (graphique 1-2), si l'on considère le nombre de travailleurs et, surtout, le volume de la production totale. Des tendances semblables ont été observées dans plusieurs autres pays industrialisés[18].

Dans notre analyse de l'adaptation aux impératifs du changement dans le secteur manufacturier à l'intérieur de l'ensemble de lois-cadres déjà mentionné, nous tenons compte des réactions des entreprises, des personnes et des gouvernements. Au chapitre 2, nous élaborons un cadre d'analyse qui décrit les moyens d'adaptation dont disposent les entreprises et les travailleurs, ainsi que leurs interactions

Tableau 1-1

Importance des importations et des exportations de produits manufacturés[1] dans l'ensemble du commerce canadien, 1950-1985

En pourcentage

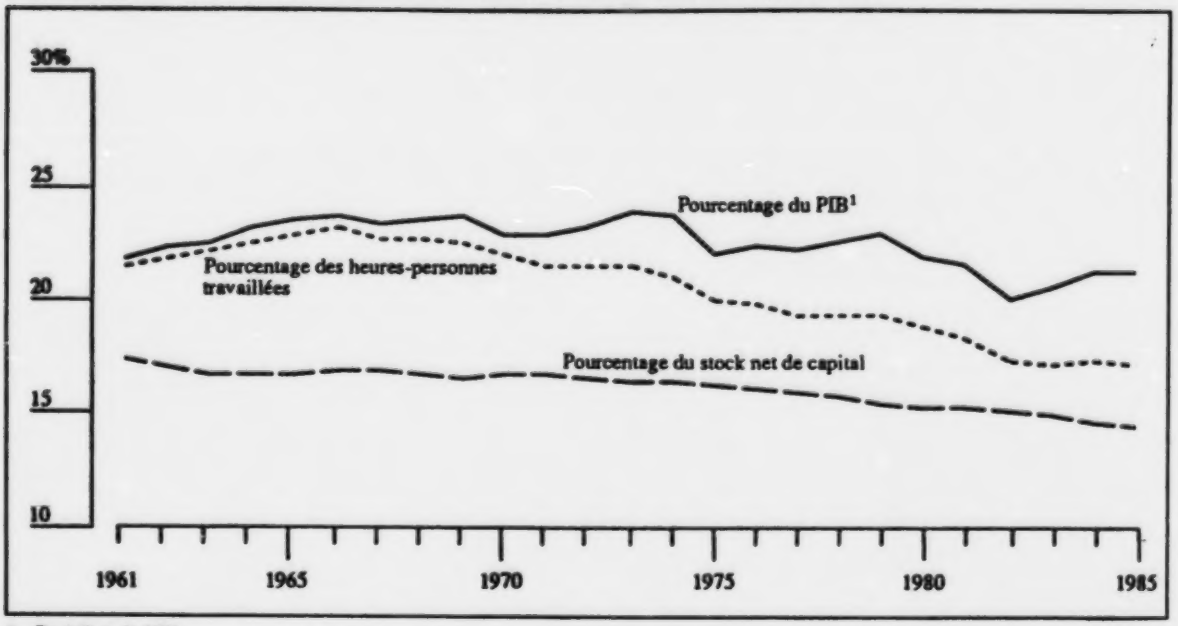
	Proportion de l'ensemble des biens et services échangés que représentent :				Produits manufacturés en proportion de tous les biens		Véhicules automobiles et pièces en proportion des produits manufacturés	
	Tous les biens		Les produits manufacturés					
	Importations	Exportations	Importations	Exportations	Importations	Exportations	Importations	Exportations
1950	70,7	75,6	45,1	54,9	65,7	72,6	12,7	1,9
1955	72,3	75,3	53,1	54,3	76,1	72,1	11,3	1,6
1960	68,1	76,9	50,5	51,8	77,5	67,3	13,7	2,1
1965	70,2	78,4	53,7	51,9	81,0	66,3	16,0	6,0
1970	69,6	79,5	57,2	59,2	85,2	74,5	27,1	26,8
1975	76,4	82,5	58,9	55,0	79,4	66,6	29,2	28,4
1980	74,2	83,7	56,1	61,2	78,3	73,2	25,1	19,4
1985	72,6	84,0	62,0	65,0	88,2	77,4	34,6	36,0

1 D'après la valeur des importations et des exportations en dollars courants.

Source : Conseil économique du Canada, d'après des données de CANDIDE et de Statistique Canada.

Graphique 1-1

Importance relative du secteur manufacturier dans l'économie canadienne, 1961-1985



1 En dollars de 1971.
SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

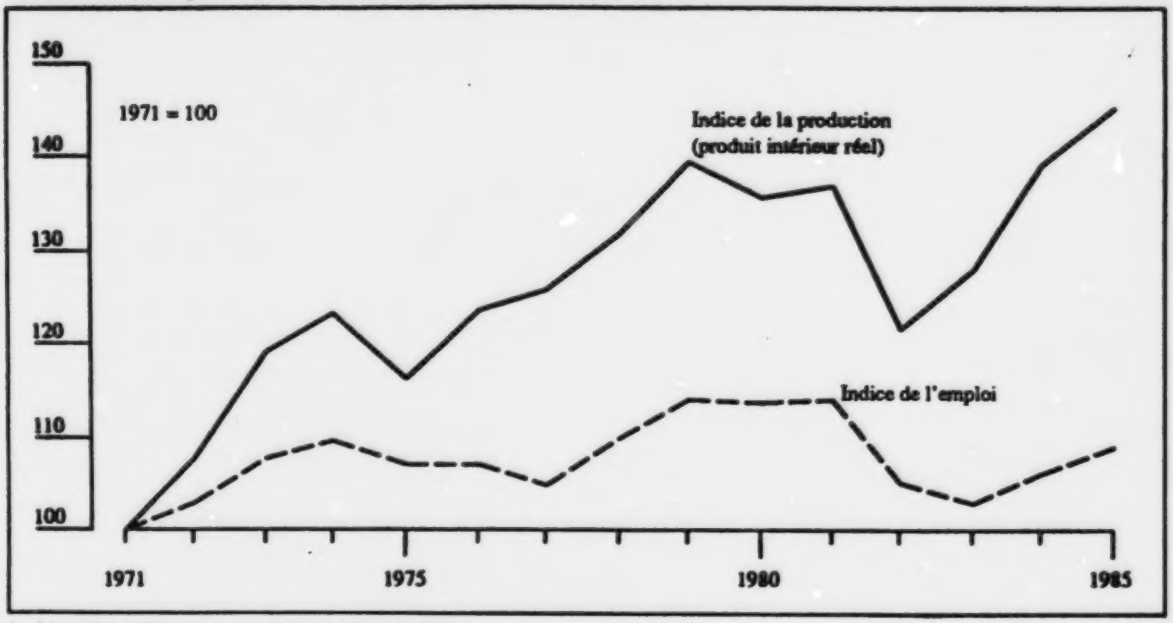
avec la politique gouvernementale. Les options retenues sont au nombre de trois : l'abandon de l'industrie, la revitalisation et le protectionnisme. La troisième option débouche sur des politiques sectorielles, dont nous parlons plus loin. Dans les chapitres 2, 3 et 4, nous examinons certains aspects de l'adaptation des entreprises et des travailleurs au cours des 10 à 20 dernières années dans le secteur manufacturier canadien. Nous y traitons d'un certain nombre de questions générales. Quels sont les mécanismes d'adaptation ? Comment fonctionnent-ils ? Quelle est l'ampleur du processus d'adaptation continue quand les entreprises prennent de l'expansion, réduisent leurs activités, changent d'industrie ou ferment des usines, quand les travailleurs sont mis à pied, démissionnent ou quittent leur employeur pour d'autres raisons ? Quelle est l'importance de la concurrence internationale comme cause des changements d'emplois ? Quels sont les facteurs qui déterminent où s'établira une entreprise multinationale ? Avec quelle rapidité ceux qui perdent leur emploi en trouvent-ils un autre ?

Dans les chapitres 5, 6 et 7, nous examinons le fonctionnement des principaux instruments d'intervention qui ont été utilisés par les pouvoirs publics sur une base sectorielle pour secourir des industries vulnérables aux échanges : les restrictions quantitatives aux importations; les subventions aux entreprises et aux industries; et les politiques d'aide à l'adaptation de la main-d'œuvre. Le chapitre 2 sert de toile de fond à ces trois chapitres, car il situe l'intervention des pouvoirs publics dans le contexte des options d'adaptation dont disposent les entreprises et les travailleurs, et définit certains termes utilisés par la suite. L'évaluation des principaux instruments se fonde dans une large mesure sur l'examen d'un petit nombre d'industries ayant déjà bénéficié de programmes d'aide à l'adaptation conçus pour des secteurs particuliers : textile, vêtement et chaussure; construction navale; automobile; pâtes et papiers. La difficile conciliation des divers motifs d'intervention de l'État est l'un des thèmes importants du présent rapport, tout comme la nécessité de formuler des principes et d'élaborer des politiques qui tiennent compte de ces perspectives différentes face au problème de l'adaptation.

Nos conclusions et nos principes quant à la meilleure façon de gérer le processus d'adaptation dans les secteurs sensibles aux échanges sont présentés au chapitre 8. Nous considérons que le moment est propice pour la présentation de ces principes, pour diverses raisons :

Graphique 1-2

Production[1] et emploi[2] dans le secteur manufacturier canadien, 1971-1985



1 Le produit intérieur réel est mesuré en dollars de 1971.
2 Le nombre d'employés comprend les travailleurs affectés à la production et ceux qui sont affectés à d'autres activités.
SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

1 Bon nombre des politiques d'adaptation axées vers les industries vulnérables sont récentes. Notre analyse, comme d'ailleurs d'autres études analogues, laisse supposer que, dans l'ensemble, le rendement de ces politiques a été faible. Il est donc temps d'en étudier de nouvelles.

2 Une partie importante des politiques sectorielles visant les industries vulnérables et leurs travailleurs sont administrées par différents ministères et organismes gouvernementaux. En examinant ensemble toutes ces politiques dans le présent rapport, nous espérons favoriser une meilleure compréhension des relations qui existent entre elles afin d'en arriver à de meilleures politiques.

3 Le nombre d'industries jugées vulnérables aux échanges (selon les programmes d'adaptation particuliers qui existent) a augmenté avec le temps. C'est pourquoi on accorde beaucoup plus d'importance qu'auparavant aux politiques d'adaptation. Si l'on empêche les forces du changement d'agir, elles risquent de devenir si puissantes qu'elles exigeront des mesures d'adaptation draconiennes. Nous faisons ressortir cette possibilité dans notre document, afin que les Canadiens avisés puissent amorcer dès maintenant le processus de réforme des politiques.

4 Le gouvernement du Canada participe aux négociations commerciales multilatérales qui se déroulent actuellement sous l'égide du GATT (l'*Uruguay Round*). L'un des principaux objectifs de ces négociations est « d'assurer une libéralisation accrue et une expansion du commerce mondial au bénéfice de tous les pays, en particulier des parties contractantes peu développées, et notamment une amélioration de l'accès aux marchés par la réduction et la suppression des droits de douane, des restrictions quantitatives et autres mesures et obstacles non tarifaires[19] ». Nous croyons que les renseignements que nous présentons sur le processus d'adaptation ainsi que les politiques que nous proposons à l'intention des industries vulnérables faciliteront la réduction et l'élimination des restrictions quantitatives et autres obstacles non tarifaires, ce qui permettra au Canada d'atteindre l'un des objectifs déclarés de l'*Uruguay Round*.

5 Au Canada, on débat actuellement de l'incidence de l'accord de libre-échange avec les États-Unis et des politiques d'adaptation appropriées qu'il faudra adopter pour le mettre en œuvre. Nous présentons dans ce rapport un ensemble de principes susceptibles, croyons-nous, d'apporter une contribution utile à ce débat.

Les principes formulés dans le chapitre 8 se fondent sur les leçons que nous avons tirées de plusieurs études détaillées sur l'intervention sectorielle de l'État, et d'une analyse du processus d'adaptation dans le secteur manufacturier canadien.

2 L'adaptation proprement dite

Les ressources de l'économie canadienne sont utilisées pour produire des biens et services très divers : automobiles, manteaux, restauration, extraction de minerai de fer, transports en commun, conseils et traitements médicaux. On peut mesurer l'importance de cette activité par le volume de production de ces biens et services, ainsi que par la combinaison des ressources entrant dans le processus de production (facteurs de production). De façon générale, l'adaptation aux variations de la demande et de l'offre se fait par réaffectation de la production et des facteurs de production.

Dans le présent chapitre, nous définissons l'adaptation et certains des facteurs qui en déterminent le rythme et la facilité; nous nous interrogeons également sur le lien qui peut exister entre les caractéristiques du marché et les perspectives et contraintes que connaissent les entreprises et les employés quand ils s'adaptent au changement; enfin, nous examinons deux mécanismes d'adaptation, à savoir le commerce intra-industriel et le commerce interindustriel.

Qu'est-ce que l'adaptation ?

L'adaptation peut se définir comme la réaffectation des ressources de l'économie d'un usage de production à un autre[1] en réaction à un concurrent étranger qui offre (ou semble vouloir offrir), au Canada ou sur d'autres marchés, un bien à meilleur prix ou de meilleure qualité que son équivalent canadien. Cette réaffectation peut se faire de diverses façons. D'abord, la production intérieure du bien pour lequel le Canada est devenu moins concurrentiel peut être réduite, et la main-d'œuvre et les capitaux dirigés vers d'autres industries où ils sont davantage en demande. Mais l'industrie nationale peut également se revitaliser en adoptant de nouvelles méthodes de production, en mettant au point de nouveaux produits et en assurant le recyclage de sa main-d'œuvre, pour faire face à l'intensification de la concurrence internationale. Par conséquent, au point de vue économique, on peut définir l'adaptation comme la série de décisions – privées et publiques – que l'on prend pour procéder à cette réaffectation.

Quand les travailleurs et les entreprises décident de passer d'une industrie, d'une profession ou d'une localité à une autre, ils réagissent habituellement à des signaux du marché, dont le principal est l'apparition d'un écart entre la rémunération prévue de la main-d'œuvre et du capital dans diverses utilisations. Ainsi, la diminution du prix d'un bien soumis à la concurrence internationale se traduit par une baisse de la rémunération prévue de la main-d'œuvre et du capital employés dans sa production au Canada par rapport à ce qu'elle est pour d'autres biens et services dans l'économie. Or, si certains de ces autres biens ou services sont de proches substituts, l'augmentation prévue de leur attrait relatif – des salaires plus élevés et un meilleur rendement du capital – peut entraîner la réaffectation interindustrielle ou intra-industrielle des ressources. L'adaptation en fonction de ces écarts de rémunération est nécessaire pour que la main-d'œuvre, le capital et les autres ressources soient utilisés là où leur rendement est le plus élevé et l'activité économique globale maximisée.

Il y a problème d'adaptation lorsque la réaffectation des ressources – la main-d'œuvre ou le capital – en réaction aux signaux du marché, ne s'effectue pas facilement. C'est ce qui peut se produire ou bien quand les entreprises et les travailleurs concernés ne prennent pas vraiment conscience de la nécessité de s'adapter à cause du manque d'information, ou bien quand il y a des imperfections sur le marché du travail, comme le manque de possibilités de formation ou une offre trop forte de main-d'œuvre sur un marché local. De telles situations peuvent entraîner de longues périodes de chômage, une récession prolongée dans les régions et les villes mono-industrielles, avec la diminution que cela suppose pour la valeur des propriétés et les autres indicateurs de la santé économique. Par conséquent, les pouvoirs publics ont des raisons de favoriser le nouvel équilibre de l'économie afin d'éviter une inutilisation ou une sous-utilisation des ressources qui retarderait la réorganisation de la main-d'œuvre, du capital et des autres ressources devant permettre d'augmenter la production nationale. La facilité ou la difficulté avec laquelle se fera l'adaptation dépendra d'un certain nombre de facteurs dont les pouvoirs publics doivent tenir compte dans l'élaboration d'une politique d'adaptation appropriée.

La spécificité des compétences de la main-d'œuvre et des biens d'équipement

Il est peu probable que la réaffectation des ressources à la suite d'une évolution des échanges ou de tout autre

changement structurel se fasse instantanément ou en douceur quand certaines des ressources utilisées dans la production du bien qui devient moins concurrentiel sont axées vers des utilisations ou des fonctions très spécialisées trouvant difficilement leur place dans d'autres domaines d'activité économique. Selon toute vraisemblance, il sera impossible de réaffecter de telles ressources sans procéder à une profonde transformation. Ainsi, par exemple, la plus grande partie de l'équipement construit pour des tâches particulières ne peut être utilisé à d'autres fins pendant sa vie utile, sa rentabilité étant alors pratiquement ramenée à zéro. Par conséquent, la seule solution possible est soit de vendre l'équipement, soit de le passer en charges et de construire un nouvel équipement qui convient à d'autres tâches. Quand une partie des biens d'équipement sont loués, ou qu'il existe un marché international pour ces biens, ceux-ci ont une certaine valeur, ce qui atténue la contrainte que leur nature spécifique fait peser sur l'adaptation. Par contre, les compétences et aptitudes des travailleurs, qui sont souvent enracinés dans des régions données, perdent immédiatement de la valeur si elles ne sont pas utilisées dans les emplois en question. Toutefois, leur faculté cognitive et leur capacité d'apprentissage demeurant intactes, les travailleurs qui ont perdu temporairement leur emploi peuvent se qualifier pour d'autres postes en se recyclant.

La durée du changement

Jusqu'ici, nous sommes partis de l'hypothèse que la variation du prix ou l'apparition d'un bien de meilleure qualité est permanente et non temporaire. S'il est prévu, au contraire, que le changement sera temporaire, il y a peu de chances que les ressources quittent le secteur aux prises avec une intensification de la concurrence internationale, ou que les entreprises investissent pour améliorer la qualité des produits existants. Si ces prévisions se révèlent incorrectes et que le changement est en fait permanent, l'adaptation aura été retardée. Elle devra alors se faire dans un contexte où l'industrie visée aura perdu davantage de débouchés (au pays comme à l'étranger) et disposera donc d'une marge de manœuvre réduite. Par conséquent, on facilitera le processus d'adaptation en diffusant l'information nécessaire et en s'assurant que les signaux du marché – prix, rémunération de la main-d'œuvre et du capital, et autres – soient clairement perçus par les divers agents économiques.

En diffusant une information plus complète et en levant les obstacles à une meilleure réception des signaux du marché, on facilitera l'adaptation car les gens seront davantage en mesure de distinguer le changement permanent du changement temporaire. Mais cela n'empêchera pas pour autant certaines erreurs, dont on se rendra compte après coup. Les particuliers peuvent en effet prévoir de façon très différente la permanence du changement. En partie pour cette raison, les démarches d'adaptation varieront probablement d'une entreprise à l'autre et d'une personne à l'autre.

Voici un exemple qui peut servir à illustrer de quelle façon les perceptions différentes quant à la permanence d'un changement peuvent influer sur le comportement des particuliers et déterminer l'impact d'une politique. En vertu du Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre (PAIM), créé en 1981, le gouvernement fédéral aidait les collectivités où le bouleversement était de nature permanente, et non temporaire, en accordant une attention particulière aux perturbations qui résultent de l'adaptation structurelle à l'échelle de l'industrie. Par conséquent, on a jugé nécessaire de déterminer que le bouleversement ne serait vraisemblablement pas compensé, dans un délai raisonnable, par une amélioration des conditions économiques pertinentes.

Plusieurs localités qui dépendaient fortement de l'industrie automobile ont reçu de l'aide en vertu du PAIM, notamment sous forme de subventions aux salaires et de formation directe pour l'emploi. Si les travailleurs de l'automobile avaient partagé l'opinion du gouvernement, ils se seraient recyclés dans d'autres industries et professions, compte tenu de ce qui s'annonçait comme un déclin permanent de leurs perspectives d'emploi dans l'industrie de l'automobile. Toutefois, comme ils s'attendaient à être rappelés, ils n'ont pas activement participé aux programmes de recyclage du PAIM. Et l'avenir devait leur donner raison. L'emploi dans l'industrie de l'automobile a en effet augmenté rapidement après la récession de 1982, qui avait été la principale cause de diminution des ventes d'automobiles. Si les travailleurs de l'automobile avaient cru que le changement était permanent, des efforts de recyclage coûteux auraient été déployés inutilement.

En revanche, le recours aux programmes de recyclage et de mobilité d'emploi du PAIM a été beaucoup plus répandu dans le cas de la construction de navires, où s'est produite en 1982 une forte diminution de l'emploi qui n'a pas encore été inversée. Les travailleurs et l'État s'entendaient dans ce cas sur la permanence du déclin. Par conséquent, toute activité de recyclage ou tout déménagement vers une autre région aurait constitué une réaction appropriée à la diminution de l'emploi que cette industrie a connue en 1982.

La prévisibilité du changement

La réaction des travailleurs et des entreprises à la perte de compétitivité dépend non seulement de leur perception du

changement (permanent ou temporaire) et de la spécificité de certaines compétences de la main-d'œuvre ainsi que de l'équipement, mais aussi de la prévisibilité du changement. Ainsi, si les personnes et les entreprises s'attendent que les perspectives d'emploi diminueront dans une profession ou une industrie particulière au cours des cinq à 10 années à venir, les travailleurs pourront s'y préparer et chercher un autre emploi. Par contre, si un changement est subit, la capacité de réaction des travailleurs et des entreprises est beaucoup plus limitée et l'adaptation est beaucoup plus difficile et coûteuse. C'est pour cette raison que les réductions des tarifs douaniers réalisées sous l'égide du GATT ont été étalées sur des périodes pouvant atteindre huit ans, que le projet d'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis prévoit l'abaissement graduel des tarifs sur une période de 10 ans et que le gouvernement fédéral, dans sa consigne au Tribunal canadien des importations au sujet de la chaussure en 1984, a accordé jusqu'à trois ans pour l'élimination graduelle des quotas globaux. On voit donc que la durée et la facilité de l'adaptation sont habituellement liées directement à la prévisibilité du changement.

L'évolution des échanges et les autres changements

Nous avons décrit jusqu'ici le processus d'adaptation comme l'ensemble des décisions qui sont prises à la suite d'une variation du prix relatif d'un bien produit par des fabricants étrangers par rapport au même bien produit par des producteurs canadiens. Cette variation – nous l'avons vu – donne lieu soit à une réaffectation des ressources aux dépens du secteur en butte à la concurrence des importations, soit à une revitalisation de ce secteur qui lui permette de soutenir la concurrence. Toutefois, en réalité, un grand nombre de changements ont lieu simultanément : fluctuations des demandes intérieure et étrangère, variation de la productivité et changement technologique. Tous ces facteurs peuvent entraîner la réaffectation des ressources à l'intérieur des industries, des professions et des régions ou entre elles. Dans des études réalisées au Conseil et ailleurs, on a tenté d'isoler l'importance relative de chacun de ces facteurs dans l'explication des variations de l'emploi dans l'industrie[2]. Ces analyses par décomposition indiqueraient que l'évolution de la demande intérieure est de loin la cause la plus importante des variations de l'emploi, suivie de la productivité et de l'effet net du commerce extérieur (c'est-à-dire l'effet des exportations moins celui des importations), tous deux se classant au deuxième rang un même nombre de fois dans le secteur manufacturier[3]. Cette conclusion reste même valable dans certains des secteurs de l'économie canadienne qui sont les plus vulnérables aux importations[4].

L'un des problèmes de l'analyse par décomposition est qu'on n'y prévoit aucune interaction entre les divers facteurs responsables de variations de l'emploi dans l'industrie[5], chacun d'eux faisant l'objet d'un traitement distinct. Nous illustrerons cette difficulté par quelques exemples. Une augmentation des importations entraînera une intensification de la concurrence et poussera les entreprises canadiennes à être plus productives, par exemple, en adoptant de nouvelles technologies. Cet accroissement de la productivité fera baisser les prix et augmenter la demande intérieure, ce qui correspond à l'option de revitalisation. La variation de l'emploi qui serait imputée, dans l'analyse par décomposition, à la productivité et à la demande intérieure devrait, du moins dans ce cas, être attribuée à la concurrence des importations. Par ailleurs, une diminution de la demande peut avoir un effet sur la productivité à cause de la pratique qui consiste à maintenir des effectifs en surnombre. En effet, compte tenu des coûts d'embauche et de licenciement, les entreprises peuvent être tentées de garder des employés pendant une période de ralentissement. Il s'ensuit que la diminution de la production sera plus forte que celle de l'emploi. À long terme, une diminution de la demande peut influer sur la productivité en ralentissant l'investissement, l'innovation et l'utilisation d'économies d'échelle. Dans l'analyse par décomposition, les effets sur l'emploi qui sont imputés à la productivité devraient, au moins en partie, être attribués à la demande.

Une autre approche, qui permet de contourner certains des problèmes de l'analyse par décomposition, consiste à déterminer soigneusement tous les facteurs structurels qui sont susceptibles d'influer sur le niveau de l'emploi dans l'industrie. À l'aide de techniques économétriques, on estime le rapport effectif entre les facteurs structurels – comme la production, les salaires, le prix des capitaux, de l'énergie et des matières premières – et le niveau de l'emploi dans l'industrie. Afin d'évaluer l'impact de chacun des facteurs structurels sur l'emploi, on élabore plusieurs scénarios plausibles au sujet du comportement des facteurs structurels. Par exemple, on pourrait poser l'hypothèse que les prix à l'importation restent constants plutôt que de diminuer, ou qu'il n'y a pas d'amélioration de la productivité. À partir des conséquences de chacune de ces hypothèses, on peut alors simuler l'évolution de l'emploi dans l'industrie. Grossman a appliqué cette approche à l'industrie sidérurgique américaine. Selon lui, l'écart entre l'évolution effective et l'évolution simulée de l'emploi permet d'estimer le nombre d'emplois perdus (ou gagnés) dans l'industrie à cause du fait que la variable a conservé ses valeurs antérieures plutôt que de suivre celles de l'hypothèse[6]. Cela fait, il est possible de comparer l'importance relative des facteurs structurels dans un certain nombre de scénarios possibles.

L'avantage de l'approche économétrique est qu'elle permet d'étudier plusieurs facteurs. L'étude précitée de Grossman en donne un bon exemple. La variable importation a été ventilée selon les modifications tarifaires et les variations du taux de change. Dans une analyse par décomposition, cette ventilation est beaucoup plus difficile à réaliser car une variation dans les importations peut représenter une modification de l'avantage comparatif, une diminution des tarifs ou une fluctuation du taux de change. Les politiques seront probablement assez différentes selon la cause de l'augmentation des importations. L'approche économétrique comporte par contre un inconvénient, c'est qu'elle exige une masse considérable de données fiables et détaillées.

Les conclusions générales des quelques études économétriques réalisées jusqu'ici rejoignent celles des études par décomposition, à savoir : d'autres facteurs que l'évolution du niveau des importations ont généralement un effet tout aussi déterminant, sinon davantage, sur les variations de l'emploi[7]. Cette constatation peut avoir une importante influence sur le choix des politiques appropriées aux industries ébranlées par la concurrence internationale. En effet, si cette concurrence n'est qu'une cause parmi bien d'autres et qu'elle est relativement secondaire, il est permis de croire que ce n'est peut-être pas la protection commerciale qui résoudra les difficultés des industries en question.

Pour résumer

Notre propos sur la prévisibilité et la durée du changement, sur la difficulté d'isoler l'évolution des échanges des autres changements et sur la spécificité des compétences de la main-d'œuvre et des biens d'équipement soulève chaque fois des questions de politique publique en matière d'adaptation. Cela nous ramène à notre examen, au chapitre 1, des motifs d'intervention de l'État dans un contexte sectoriel. Nos remarques sur la spécificité des compétences de la main-d'œuvre et des biens d'équipement donnent à penser qu'il peut être utile de recycler la main-d'œuvre, mais qu'il est impossible de convertir les biens d'équipement; que si le changement est prévu et, surtout, s'il s'instaure graduellement – plutôt que de prendre tout le monde au dépourvu –, le marché peut s'y adapter plus facilement; et que, compte tenu de la difficulté de prévoir le changement, la diffusion d'information par l'État et par d'autres instances pourrait faciliter l'adaptation. Nous soulignons aussi la difficulté d'isoler l'effet de l'évolution des échanges de celui des autres changements. Enfin, s'il est généralement difficile de déterminer si un changement est permanent ou temporaire, il importe que les pouvoirs publics fassent preuve de prudence quand ils décident d'intervenir ou non – et, dans l'affirmative, de quelle façon –, particulièrement si les coûts d'une intervention mal choisie sont élevés[8].

Les stratégies d'adaptation possibles

Comme nous l'avons déjà mentionné, une entreprise faisant face à une concurrence internationale accrue et à la nécessité de s'adapter dispose de plusieurs options : l'abandon, la revitalisation et la protection de l'État.

L'abandon

Si une entreprise observe une chute permanente de la demande de ses produits, avec les conséquences que cela suppose pour sa rentabilité, elle peut décider de quitter l'industrie. Deux possibilités s'offrent alors à elle : se défaire de l'usine et de l'équipement ou mettre graduellement fin à ses activités. Dans le second cas, les travailleurs seront licenciés et chercheront – avec plus ou moins de succès – du travail dans d'autres industries ou professions. Lorsque la concurrence internationale se fait sentir soudainement, l'entreprise fait parfois faillite, ce qui constitue une forme d'abandon plutôt pénible[9]. En revanche, si le processus d'abandon se déroule de façon ordonnée, il se peut que l'entreprise trouve le moyen d'utiliser ses ressources dans d'autres industries, surtout si sa production est déjà diversifiée. Le processus d'abandon sera alors moins difficile.

La revitalisation

La deuxième possibilité, la « revitalisation de l'industrie », consiste à rétablir la compétitivité internationale de l'industrie. L'entreprise en butte à un renforcement de la concurrence internationale peut tout d'abord choisir d'améliorer ses produits et l'organisation de sa production et de ses ventes, de manière à réduire ses coûts et à relever la qualité de ses produits. Elle accroît ainsi sa productivité et, pour demeurer en affaires, elle continuera d'offrir le même produit ou la même gamme de produits, mais avec un meilleur rapport qualité-prix. La concurrence internationale oblige donc l'entreprise à affecter des ressources supplémentaires à la recherche, à la modernisation de ses biens d'équipement, à la commercialisation, au recyclage de la main-d'œuvre et à l'amélioration de l'efficacité de la fonction vente.

Mais l'entreprise peut aussi aller plus loin et comprimer ses coûts en réduisant la rémunération de ceux qui lui fournissent ses facteurs de production : diminution des taux des salaires, du rendement offert aux investisseurs et du traitement des gestionnaires. Cette mesure est applicable à

condition que les intéressés acceptent d'être moins bien rémunérés, ce qui dépend des possibilités de rémunération supérieure ailleurs. Cette deuxième solution peut être mise en pratique si l'industrie, parce qu'elle a bénéficié d'une protection étendue, a versé des salaires plus élevés qu'il ne le fallait pour attirer le nombre voulu de travailleurs et qu'elle a offert un rendement plus élevé que ce qui était nécessaire pour attirer les capitaux.

Enfin, la revitalisation peut se faire par « différenciation » ou création d'un créneau commercial : l'entreprise se spécialise dans quelques-uns des articles qu'elle produit déjà, ou met au point de nouvelles gammes de produits. Grâce à cette spécialisation « horizontale », elle arrive à mieux soutenir la concurrence internationale pour certains produits. Les producteurs étrangers peuvent donc vendre leurs produits plus facilement au Canada et ailleurs, tandis que l'entreprise canadienne devient plus compétitive sur le marché mondial en ce qui concerne la gamme de produits dans laquelle elle a décidé de se spécialiser. Il en résulte un accroissement du commerce bilatéral des produits analogues. Dans ce contexte, l'entreprise réussira à maintenir ou même à accroître ses recettes dans la mesure où elle pourra trouver une clientèle plus spécialisée sur un plus vaste marché comprenant d'autres pays que le Canada. Cette stratégie face à la concurrence des importations se traduit en bout de ligne par une plus grande pénétration réciproque des marchés des pays concernés.

L'évolution des échanges, qui oblige les entreprises et l'économie à s'adapter, peut aussi militer en faveur des première et troisième formules de revitalisation mentionnées, que l'on qualifie parfois de « rationalisation ». En effet, les réductions tarifaires multilatérales ou bilatérales ainsi que la baisse des coûts du transport favorisent la libre circulation des produits entre les pays. Cela a pour conséquence directe d'atténuer certaines des contraintes que subit l'entreprise quant au choix du pays ou de la région où elle s'installe, au degré d'intégration verticale et au choix des fournisseurs auprès desquels elle peut obtenir des produits semi-finis et des matériaux. L'entreprise qui veut réduire ses coûts au minimum dispose d'un éventail plus large de possibilités. Dans certains cas, elle peut décider d'établir certaines de ses installations à l'étranger. Par ailleurs, la création de marchés d'exportation permet aux entreprises qui occupent déjà des créneaux de pénétrer plus facilement des marchés plus vastes et, partant, de réaliser des économies d'échelle.

La protection de l'État

La dernière option consiste pour l'entreprise, habituellement avec l'appui des travailleurs, à demander une protection contre la concurrence des importations. Cette protection peut être assurée de diverses façons[10], notamment par des restrictions quantitatives, par des tarifs, par des subventions ou encore par l'interdiction pure et simple d'importer certains produits. Ces mesures ont pour effet de rajuster ou de maintenir le prix relatif des produits importés, de sorte que l'industrie locale en concurrence avec les biens visés n'a pas à choisir entre l'abandon et la revitalisation décrits plus haut. Cette protection est souvent de très longue durée, ce qui retarde le moment où l'entreprise aura à s'adapter.

Pour résumer

Il existe un rapport étroit entre les stratégies d'adaptation que nous venons de décrire et les politiques de portée générale ou sectorielle analysées au chapitre 1. L'abandon et la revitalisation sont des choix imposés par les impératifs de l'adaptation dans le contexte du fonctionnement du système de marché, que les politiques-cadres ont pour objet de maintenir. La protection, par ailleurs, vise à infléchir le fonctionnement du système de marché par l'adoption de politiques sectorielles. Comme nous le verrons, ces politiques, en particulier les restrictions quantitatives, fournissent normalement un moment de « répit » pendant lequel l'entreprise et la main-d'œuvre *peuvent* s'adapter aux nouveaux impératifs de la concurrence internationale. Durant cette période, il se peut que des entreprises et des travailleurs abandonnent l'industrie, que d'autres entreprises soient revitalisées, ou encore que les changements soient minimes parce que les travailleurs et les entreprises supposent que la protection sera maintenue. Dans la mesure où des entreprises et des travailleurs quittent l'industrie, où il y a revitalisation et où la protection est supprimée, une politique sectorielle peut permettre une adaptation positive aux pressions exercées par la concurrence internationale. Par contre, lorsque la protection est prolongée au lieu d'être éliminée graduellement, et que l'adaptation des entreprises et des travailleurs reste négligeable, la politique sectorielle se rapproche, dans l'éventail des politiques possibles, du néo-protectionnisme.

Caractéristiques du marché et choix de stratégies

Le marché comporte un grand nombre de caractéristiques – comme le niveau des économies d'échelle ou la différenciation des produits – qui peuvent influer sur le choix de stratégie d'adaptation que fera une entreprise en butte à la concurrence des importations. Dans certains cas, il est très difficile d'établir un lien entre ces caractéristiques

et les modes d'adaptation, dans d'autres le rapport risque d'être ambigu. Il faut donc veiller à ne pas tirer de conclusions définitives sur le rapport entre les caractéristiques du marché et les mesures que l'entreprise peut choisir pour s'adapter à la concurrence des importations. C'est pourquoi notre analyse, résumée à la figure 2-1, a valeur d'exemple et ne se veut pas exhaustive.

Nous avons déjà vu que la difficulté du transfert vers d'autres industries, utilisations ou professions est proportionnelle à la spécificité des compétences de la main-d'œuvre et des biens d'équipement. Les efforts déployés par les propriétaires de facteurs de production en vue d'obtenir la protection de l'État seront en général appuyés solidement par les électeurs, à cause des difficultés que connaissent les travailleurs et les entreprises, et des possibilités limitées dont ils disposent[11]. En outre, en raison de ces possibilités limitées, lorsque les compétences sont spécifiques, les entreprises seront aussi incitées à réduire la rémunération des facteurs ou à offrir un meilleur rapport qualité-prix aux consommateurs. Par contre, si les compétences de la main-d'œuvre et les biens d'équipement peuvent être facilement réaffectés, l'entreprise jugera peut-être préférable d'abandonner l'industrie ou de se trouver un créneau sur le marché.

Les produits sont plus ou moins différenciés. Certains sont standard, c'est-à-dire qu'ils varient très peu, quels que soient le producteur ou la marque – le lait, le sucre et la soude caustique, par exemple. D'autres se distinguent à de nombreux égards, notamment par la couleur, le modèle, la taille, la fiabilité, le service après-vente et ainsi de suite. Dans ce cas, les dépenses de publicité (et de recherche appliquée) constituent d'importants éléments du marché qui permettent aux fabricants de différencier leurs produits auprès des consommateurs (voir le tableau 2-1). Lorsque le produit est fabriqué au moyen d'une technique courante et qu'il présente très peu de caractères distinctifs, voire aucun, le producteur national sera davantage porté à quitter l'industrie ou à réclamer la protection de l'État. Le prix inférieur du produit d'un concurrent étranger ne lui laisse en effet guère de choix, sauf peut-être de réduire la rémunération de la main-d'œuvre et du capital. Par contre, le

Figure 2-1

Stratégies d'adaptation possibles et caractéristiques du marché[1]

	Stratégies d'adaptation possibles				
		Revitalisation			
	Abandon	Meilleur rapport qualité-prix	Nouveau créneau	Réduction de la rémunération des facteurs	Protection de l'État
Caractéristiques du marché :					
Équipement					
Destiné à une utilisation spécifique	–	√	–	√	√
Facilement transférable	√	–	√	–	–
Degré de différenciation du produit					
Très faible	√	–	–	√	√
Élevé	–	√	√	–	–
Économies d'échelle					
Nulles	√	–	–	–	√
Considérables	–	√	√	–	–
Séparabilité des étapes de production					
Oui	–	√	√	√	–
Non	√	–	–	–	√

1 Le signe (√) indique une association positive entre la caractéristique du marché et la stratégie d'adaptation. Se reporter au texte pour les définitions.

Tableau 2-1

Caractéristiques des industries manufacturières, Canada, 1970, 1979 et 1981

	Échelle relative des usines 1979[1]	Productivité relative 1979[2]	Rendements d'échelle moyens 1970+1979[3]	Contrôle canadien 1981[4]	Intensité de la publicité[5]	Intégration verticale 1979[6]
				En %		
Classification à deux chiffres :						
Industrie des aliments et boissons	0,57	0,58	1,27	73,2	0,0221	0,36
Industrie du tabac[7]	1,00	0,60	1,31	00,3	0,0289	0,32
Industrie du caoutchouc et des produits en matière plastique	..	..	1,13	40,0	0,0070	0,45
Industrie du cuir	0,86	0,66	1,10	84,7	0,0065	0,44
Industrie textile	0,58	0,71	1,11	52,7	0,0068	0,45
Bonneterie	0,31	0,75	1,05	86,4	0,0097	0,47
Industrie du vêtement	0,80	0,65	1,04	86,6	0,0088	0,55
Industrie du bois	1,00	0,65	1,26	79,9	0,0046	0,44
Industrie du meuble et des articles d'ameublement	0,20	0,55	1,14	82,4	0,0075	0,50
Industrie du papier et des produits connexes	1,05	0,73	1,22	69,4	0,0059	0,39
Imprimerie, édition et activités connexes	0,56	0,82	1,20	90,3	0,0084	0,64
Première transformation des métaux	0,86	0,88	1,15	84,3	0,0021	0,34
Fabrication de produits en métal	0,97	0,80	1,14	64,9	0,0055	0,47
Fabrication de machines	0,47	0,78	1,06	46,4	0,0079	0,42
Industrie du matériel de transport	0,77	0,67	1,13	19,6	0,0046	0,42
Industrie des produits électriques	0,42	0,90	1,13	42,5	0,0117	0,45
Industrie des produits minéraux non métalliques	1,32	0,86	1,29	44,8	0,0045	0,52
Industrie des produits du pétrole et du charbon	0,98	..	1,25	20,8	0,0084	0,22
Industrie chimique	0,76	0,83	1,24	26,7	0,0330	0,43
Industries manufacturières diverses	0,45	0,79	1,06	51,2	0,0209	0,50

1 L'échelle relative des usines se définit comme le rapport de la taille moyenne des grandes usines au Canada à celle des grandes usines de l'industrie correspondante aux États-Unis. Il s'agit ici de la taille moyenne du plus petit nombre d'usines qui représentent la moitié supérieure de l'emploi de l'industrie. Les industries retenues ici sont celles de la classification à deux chiffres. Pour chacune d'elles, l'échelle relative des usines est celle de la moyenne non pondérée des industries de la classification à quatre chiffres qui la composent. Sur les 167 industries de la classification à quatre chiffres, nous n'en avons utilisé que 125 pour estimer l'échelle relative des usines. Les données canadiennes étaient celles de 1979. Les données américaines concernaient l'année de recensement 1977, mais ont été converties en fonction de 1979, au moyen des taux de change de 1977 et ensuite d'un indice canadien des prix de la production brute. Par conséquent, l'échelle relative des usines en 1979 est probablement gonflée.

2 Pour chaque groupe de la classification à deux chiffres, le rapport Canada-États-Unis est la moyenne des industries de la classification à quatre chiffres qui en font partie. La productivité relative a été mesurée pour 107 des 167 industries de la classification à quatre chiffres.

3 On entend par rendement d'échelle le rapport entre les changements des facteurs de production et la modification de la production qui en résulte. Si tous les facteurs de production augmentent de x % et que la production augmente dans la même proportion, les rendements d'échelle sont constants (=1). Si la production augmente dans une proportion plus grande que x %, les rendements d'échelle sont croissants (>1). Si la production augmente de moins de x %, les rendements d'échelle sont décroissants (<1).

4 En proportion des livraisons de produits manufacturés d'entreprises sous contrôle canadien.

5 Rapport des dépenses de publicité aux ventes de l'industrie. Ce rapport a été calculé pour chacune des 167 industries de la classification à quatre chiffres. Nous indiquons la moyenne simple non pondérée de l'ensemble des industries de la classification à quatre chiffres correspondant à chacun des groupes retenus ici.

6 Rapport de la valeur ajoutée aux expéditions de l'industrie. Ce rapport a été calculé pour chacune des 167 industries de la classification à quatre chiffres. Nous indiquons la moyenne simple non pondérée de l'ensemble des industries de la classification à quatre chiffres correspondant à chacun des groupes retenus ici.

7 À noter que pour ce groupe, les estimations pour 1970 et 1979 différaient de façon substantielle.

SOURCE John R. Baldwin et Paul K. Gorecki, *Les économies d'échelle et la productivité : l'écart entre le Canada et les États-Unis dans le secteur manufacturier, 1970-1979*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, pages 56 à 58, 76 et 137; Statistique Canada, *Le contrôle national et étranger des établissements du secteur de la fabrication, des mines et de l'abattage au Canada, 1981*, n° 31-401 au catalogue, page 12; John R. Baldwin et Paul K. Gorecki, en collaboration avec J. McVey et J. Crysdale, « Trade, tariffs and relative plant scale in Canadian manufacturing industries, 1970-1979 », Document n° 232, Ottawa, Conseil économique du Canada, mai 1983, page 20; et totalisations spéciales fournies par la Section de l'analyse et de l'intégration des microdonnées d'entreprises, Statistique Canada.

producteur national de produits très particuliers peut choisir d'améliorer son rapport qualité-prix ou de se trouver un créneau, ou encore de recourir à ces deux solutions à la fois.

Dans certaines industries, les entreprises réalisent d'importantes économies d'échelle (tableau 2-1)[12]. Dans la mesure où l'intensification de la concurrence internationale favorise la pénétration réciproque des marchés nationaux, en raison de la diminution des obstacles au commerce de part et d'autre, la possibilité de réaliser des économies d'échelle pousse certaines entreprises à s'approprier un créneau pour en profiter. Cela se traduit en général par un accroissement de la productivité. Par exemple, on a attribué le tiers environ de l'écart de productivité entre les entreprises manufacturières canadiennes et celles des États-Unis à l'insuffisance d'économies d'échelle au Canada, qui s'explique en partie par la petite taille des usines canadiennes[13]. Par ailleurs, une entreprise peut tenter de réaliser des économies d'échelle afin d'offrir un meilleur rapport qualité-prix aux consommateurs. À défaut de réaliser ces économies d'échelle, il est tout probable qu'elle devra quitter l'industrie, demander la protection de l'État ou réduire la rémunération de ses facteurs de production.

La différenciation des produits et les économies d'échelle sont souvent associées à des marchés caractérisés ou dominés par un petit nombre de producteurs relativement importants (situation d'oligopole). Lorsque la concurrence des importations se fait sentir dans un tel contexte, l'industrie peut être amenée à faire appel au protectionnisme puisqu'elle ne regroupe qu'un petit nombre de producteurs capables de se concerter pour exercer des pressions sur le gouvernement. Par conséquent, la correspondance que nous établissons à la figure 2-1 entre, d'une part, l'option protectionniste et, d'autre part, un marché caractérisé par la différenciation des produits et par des économies d'échelle doit être pondérée en fonction de la structure du marché[14].

La fabrication d'un produit fini, à partir des matières premières, comprend plusieurs étapes. Dans certains cas, ces étapes peuvent être accomplies à des endroits différents, tantôt par la même entreprise, tantôt par d'autres entreprises sans lien de dépendance avec celle-ci, mais sous contrat (voir le tableau 2-1 pour un indice approximatif de l'intégration verticale). S'il est possible de décentraliser la fabrication, le producteur national peut décider d'effectuer une partie de la fabrication à l'étranger pour profiter, par exemple, de l'existence d'une main-d'œuvre non qualifiée moins coûteuse[15]. Cette stratégie de spécialisation verticale et d'« intégration à rebours » permet à l'industrie de recourir à une partie ou à la totalité des mesures axées sur la revitalisation. Mais lorsque la production ne peut être réorganisée de cette façon, les choix les plus probables sont l'abandon et le protectionnisme.

Nous avons jusqu'ici étudié le rapport entre les caractéristiques du marché et les stratégies ou mesures d'adaptation choisies par les entreprises. Il n'a pas été question de l'influence des caractéristiques de l'entreprise sur ce choix, notamment sa taille ou sa propriété (le fait qu'il s'agisse d'une multinationale ou d'une entreprise nationale), son type de production (produit unique ou gamme de produits), l'existence d'un syndicat, et ainsi de suite. Or, il sera beaucoup plus facile pour une multinationale que pour un petit fabricant canadien de produit unique de réinstaller son usine dans un nouveau pays industrialisé (NPI). Comme l'ont montré plusieurs études de cas fort révélatrices[16], il est probable que les entreprises d'une industrie réagissent à une même menace des importations par différentes mesures d'adaptation. Nous concluons de notre analyse de la correspondance entre les mesures d'adaptation et les caractéristiques du marché que le lien n'est pas toujours évident. Dans ces conditions, il sera probablement difficile de prévoir la stratégie qu'adoptera une entreprise pour faire face à l'évolution de la concurrence internationale, ce qui complique l'élaboration et l'administration des politiques. En fait, une politique, parce qu'elle vise, par définition, à uniformiser dans une certaine mesure les stratégies d'adaptation choisies par les entreprises, risque d'entraver les nombreuses expériences auxquelles donne lieu le processus d'adaptation.

Deux types d'adaptation

La nécessité de l'adaptation à l'évolution de la concurrence internationale est fréquemment analysée dans une perspective interindustrielle ou intra-industrielle[17]. La distinction est la suivante.

- On entend habituellement par « commerce interindustriel » l'échange de produits différents entre deux pays. L'adaptation, dans ce cas, se fait *entre* les industries. Par exemple, le Canada peut vendre du charbon et des produits du poisson au Japon en échange d'automobiles et d'instruments de musique. L'adaptation à une modification de l'avantage comparatif se fait donc par l'expansion ou la contraction des industries plutôt que par la réorganisation à l'intérieur des industries.

- Le « commerce intra-industriel », par ailleurs, correspond habituellement à l'échange de produits semblables, ou différenciés mais très voisins. Par exemple, en vertu du Pacte de l'automobile canado-américain, les entreprises ont rationalisé leur production, de sorte que certains modèles

destinés au marché nord-américain sont fabriqués au Canada et d'autres aux États-Unis. Par conséquent, l'adaptation a lieu *à l'intérieur* d'une même industrie, par la spécialisation des entreprises et des établissements.

Le commerce interindustriel est normalement fondé sur les différences entre les pays sur le plan de la dotation en facteurs, notamment les ressources naturelles, la main-d'œuvre qualifiée ou non qualifiée et l'accès au capital. Le commerce intra-industiel, au contraire, semble être plus répandu dans les pays qui en sont à des stades de développement économique comparables. Toutefois, du point de vue d'une industrie particulière, le commerce entre deux pays peut être de nature à la fois intra-industrielle et interindustrielle. Comme nous le verrons, le commerce du matériel de transport entre le Canada et les États-Unis est d'ordre intra-industriel, tandis que le commerce du papier et des produits connexes est, en grande partie, de nature interindustrielle.

La distinction entre ces deux types d'échanges est intéressante parce qu'elle est liée à la nature des problèmes et stratégies d'adaptation des entreprises et des travailleurs. Ainsi, il existe une relation entre l'adaptation interindustrielle d'une part, et l'abandon et le protectionnisme d'autre part, de même qu'entre l'adaptation intra-industrielle et les mesures de revitalisation. L'adaptation sera probablement plus facile, et les problèmes moins graves, si la stratégie d'adaptation prédominante est de nature intra-industrielle plutôt qu'interindustrielle[18].

C'est en général dans les industries où le commerce interindustriel plutôt qu'intra-industriel est le principal mécanisme d'adaptation que les produits des nouveaux pays industrialisés (NPI) occupent une place importante dans les importations canadiennes (voir le tableau A-3 en appendice). Cela s'explique par la différence entre le Canada et les NPI sur le plan de la dotation en facteurs, notamment l'existence dans ces derniers d'une main-d'œuvre non qualifiée et moins coûteuse qu'au Canada. L'abandon ou le recours à la protection de l'État seront probablement les stratégies les plus fréquemment adoptées par les travailleurs et les entreprises de ces industries. La forte protection – sous forme de tarifs, de subventions et de restrictions quantitatives – qui a été accordée aux industries du textile, du vêtement et de la chaussure indique que la principale réaction à la concurrence des NPI dans ces industries a été le recours à la protection de l'État plutôt que l'abandon.

Durant les années 80, les importations en provenance du Japon ont pris une certaine importance dans quelques industries (voir le tableau A-3 en appendice), où l'on remarque que les mécanismes d'adaptation ont été beaucoup plus variés (voir le tableau 2-2) que dans les industries exposées aux importations en provenance des NPI. Ainsi, dans le domaine du matériel de transport, le commerce intra-industriel est très important, alors qu'il l'est beaucoup moins dans les industries manufacturières diverses, et moyennement dans l'industrie des produits électriques. Il convient toutefois de préciser que ces données peuvent masquer la nature du mécanisme d'adaptation parce qu'elles reposent sur un niveau d'agrégation relativement élevé et que, dans le cas du matériel de transport, la valeur de l'indice du commerce intra-industriel est déterminée dans une large mesure par le commerce avec les États-Unis. L'utilisation d'une grille d'analyse plus détaillée révèle que le mécanisme d'adaptation à la concurrence des importations japonaises est souvent de nature interindustrielle (voir le tableau 2-3). Compte tenu de ce que nous avons avancé précédemment, nous nous attendrions à ce que les entreprises et les travailleurs choisissent l'abandon ou le recours à la protection de l'État. Les données indiquent que les deux formules effectivement coexistent, une protection ayant été accordée à certaines industries – celles des télécouleurs et de l'automobile, par exemple – tandis qu'on a opté pour l'abandon dans d'autres[19].

Les États-Unis sont le principal partenaire commercial du Canada. Dans certains cas, le commerce entre les deux pays est surtout de nature intra-industrielle, dans d'autres, il est largement interindustriel. Dans le secteur du matériel de transport – de loin le plus important – le commerce intra-industriel est prédominant (voir les tableaux 2-2 et 2-3). Par contre, l'imprimerie et l'édition se caractérisent par un commerce qui est, dans une large mesure, interindustriel et où les importations sont supérieures aux exportations. Étant donné l'importance du commerce avec les États-Unis et son influence déterminante dans presque toutes les industries, il est difficile de tirer des conclusions générales quant au principal mécanisme d'adaptation. Néanmoins, d'après l'analyse que nous présentons dans les chapitres 5, 6 et 7, l'appel au protectionnisme n'est pas la réaction la plus fréquente des entreprises et des travailleurs dans le contexte du commerce des produits manufacturés entre le Canada et les États-Unis[20]. Cela s'explique par un certain nombre de facteurs, notamment par les similitudes qui existent entre les deux pays sur le plan des salaires, des goûts et des étapes du développement économique. Les travailleurs canadiens déplacés par suite de la concurrence des États-Unis auront probablement plus de facilité à se trouver du travail dans d'autres industries, certainement plus, en tout cas, que les travailleurs non qualifiés dans les industries caractérisées par une forte pénétration des produits importés des NPI. Par conséquent, même si leur principal mécanisme d'adaptation au commerce avec les États-Unis est de nature

Tableau 2-2

Importance des importations, des exportations et du commerce intra-industriel selon les industries manufacturières, Canada, 1971, 1978 et 1982[1]

En pourcentage

	Avantage comparatif[2]			Rapport des importations à l'écoulement sur le marché intérieur[3]			Rapport des exportations à la production intérieure[4]			Indice du commerce intra-industriel[5]		
	1971	1978	1982	1971	1978	1982	1971	1978	1982	1971	1978	1982
Classification à deux chiffres :												
Industrie des aliments et boissons	0,709	0,662	0,777	0,183	0,229	0,205	0,117	0,135	0,145	0,446	0,461	0,437
Industrie du tabac	0,575	0,495	0,514	0,017	0,021	0,031	0,007	0,007	0,011	0,575	0,495	0,514
Industrie du caoutchouc et des produits en matière plastique	0,307	0,532	0,851	0,190	0,248	0,227	0,041	0,116	0,197	0,307	0,532	0,851
Industrie du cuir	0,315	0,305	0,287	0,250	0,356	0,362	0,064	0,090	0,089	0,315	0,303	0,287
Industrie textile	0,272	0,267	0,375	0,274	0,336	0,322	0,057	0,082	0,121	0,270	0,265	0,370
Bonneterie	0,116	0,074	0,070	0,323	0,341	0,333	0,028	0,019	0,017	0,116	0,074	0,070
Industrie du vêtement	0,637	0,327	0,275	0,104	0,153	0,175	0,044	0,031	0,038	0,595	0,293	0,231
Industrie du bois	1,438	1,540	1,623	0,106	0,186	0,183	0,389	0,510	0,546	0,547	0,414	0,348
Industrie du meuble et des articles d'ameublement	0,863	0,490	0,825	0,064	0,148	0,118	0,052	0,056	0,095	0,782	0,408	0,612
Industrie du papier et des produits connexes	1,319	1,297	1,319	0,089	0,130	0,129	0,426	0,440	0,454	0,246	0,259	0,285
Imprimerie, édition et activités connexes	0,211	0,299	0,336	0,268	0,204	0,212	0,032	0,040	0,045	0,211	0,299	0,336
Première transformation des métaux	1,099	1,245	1,285	0,352	0,296	0,296	0,380	0,403	0,430	0,721	0,727	0,666
Fabrication de produits en métal	0,507	0,562	0,575	0,224	0,291	0,288	0,095	0,143	0,145	0,480	0,548	0,554
Fabrication de machines	0,468	0,516	0,537	0,697	0,764	0,763	0,441	0,552	0,576	0,468	0,516	0,537
Industrie du matériel de transport	0,938	0,901	0,920	0,765	0,857	0,899	0,777	0,874	0,912	0,755	0,753	0,672
Industrie des produits électriques	0,493	0,453	0,586	0,326	0,497	0,469	0,145	0,258	0,268	0,481	0,453	0,586
Industrie des produits minéraux non métalliques	0,338	0,506	0,517	0,356	0,394	0,433	0,112	0,161	0,185	0,265	0,413	0,433
Industrie des produits du pétrole et du charbon	0,502	0,998	1,149	0,251	0,463	--	0,166	0,422	0,863	0,502	0,517	0,762
Industrie chimique	0,588	0,629	0,775	0,400	0,522	0,350	0,258	0,311	0,285	0,444	0,477	0,603
Industries manufacturières diverses	0,372	0,334	0,420	0,568	0,623	0,707	0,266	0,299	0,483	0,372	0,334	0,417

1 Pour chaque branche d'activité, chacun des quatre indices est la moyenne pondérée des industries de la classification à quatre chiffres qui en font partie. Les pondérations utilisées sont les importations totales de l'industrie dans l'année pour laquelle la variable a été estimée. Les 167 industries manufacturières de la classification à quatre chiffres ont été utilisées.

2 $\frac{\text{Exportations} - \text{importations}}{\text{Exportations} + \text{importations}} + 1$. L'indice varie de 0 à 2; plus grande est l'importance relative des exportations par rapport aux importations, plus l'indice se rapproche de sa limite supérieure.

3 Écoulement sur le marché intérieur = production intérieure + importations – exportations. S'il n'y a pas d'importations, l'indice est égal à zéro; si les importations répondent à toute la demande du marché canadien, l'indice est égal à 1.

4 S'il n'y a pas d'exportations, l'indice est égal à zéro; si toute la production intérieure est exportée, il est égal à 1.

5 $\frac{(\text{Exportations} + \text{importations}) - (\text{valeur absolue [exportations} - \text{importations]})}{\text{Exportations} + \text{importations}}$. Cet indice varie de 0 à 1. Lorsque la valeur des importations est la même que celle des exportations, l'indice est égal à 1; lorsque le commerce ne comprend que des importations ou des exportations, l'indice est égal à zéro. Plus la valeur de l'indice se rapproche de 1, plus grande est l'importance du commerce intra-industriel.

SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Division du commerce international, Statistique Canada.

Tableau 2-3

Importance du commerce intra-industriel entre le Canada et le Japon dans quelques-unes des principales industries importatrices et exportatrices[1], 1985

	En proportion des exportations de produits manufacturés	Indice du commerce intra-industriel[2]	
		Canada-Japon	Canada-États-Unis
	En pourcentage		
Exportations japonaises vers le Canada			
Véhicules automobiles	28,8	0,003	0,675
Radios et téléviseurs de maison	11,2	0,0002	0,715
Machines et matériel divers	7,6	0,056	0,514
Pièces et accessoires pour véhicules automobiles	6,4	0,050	0,775
Exportations canadiennes vers le Japon			
Usines de pâtes et papiers	22,1	0,012	0,153
Scieries et ateliers de rabotage	18,3	--	0,145
Fonte et affinage	11,2	0,006	0,186
Produits chimiques industriels (organiques) non dénommés ailleurs	8,4	0,284	0,851

1 Selon la classification à quatre chiffres.
2 Voir le tableau 2-2 (note 5) pour la définition de l'indice du commerce intra-industriel. L'indice du commerce entre le Canada et les États-Unis est fourni ici aux fins de comparaison.
SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Division du commerce international, Statistique Canada.

interindustrielle plutôt qu'intra-industrielle, les entreprises connaîtront vraisemblablement des problèmes d'adaptation moins graves que ceux qu'entraîne la concurrence avec les NPI[21].

***

Dans ce chapitre et celui qui précède, nous avons établi les fondements de l'étude. Les deux prochains chapitres sont consacrés à l'examen du processus d'adaptation des entreprises et des travailleurs du secteur manufacturier, tandis que les trois chapitres subséquents traitent de l'adaptation dans des industries précises, suite à l'adoption de différentes politiques, dont les restrictions quantitatives, les subventions aux entreprises et aux travailleurs, et l'adaptation de la main-d'œuvre. Ces deux parties se complètent. Il s'en dégage une vue d'ensemble du processus d'adaptation, tandis que les données qui se rapportent à des industries précises mettent en lumière les rouages du processus proprement dit. Ce n'est qu'après, dans le dernier chapitre, que nous pourrons énoncer une série de principes d'adaptation applicables dans les industries vulnérables aux échanges.

3 L'adaptation et le marché du travail

Le sort des travailleurs est l'une de nos principales préoccupations quand nous analysons la nécessité de l'adaptation dans les industries touchées par l'évolution des échanges[1]. En effet, comme nous l'avons évoqué au chapitre 1, les raisons qui motivent l'intervention de l'État dans le processus d'adaptation ont davantage de poids quand il s'agit de la main-d'œuvre que du capital. Si le public se montre souvent sensible au triste sort des travailleurs qui sont mis à pied lorsqu'une entreprise ferme une usine ou réduit ses activités, il réagit par contre beaucoup moins à l'embauchage résultant de l'ouverture ou de l'expansion d'une usine. Pourtant, comme l'illustre le graphique 1-2, l'emploi dans le secteur manufacturier a augmenté, ce qui permet de croire qu'il y a davantage d'emplois créés par l'ouverture ou l'expansion d'usines que d'emplois perdus à la suite de fermetures d'établissements ou de compressions d'activités. Compte tenu des pressions constantes qui s'exercent en faveur du changement dans l'industrie canadienne, il importe de bien comprendre dans quelle mesure le renouvellement et la mobilité sur le marché du travail relèvent du fonctionnement normal de l'économie.

Dans notre examen des tendances générales de l'adaptation de la main-d'œuvre du secteur manufacturier au Canada, nous traitons d'abord du degré de renouvellement du marché du travail avant de considérer divers aspects de la mobilité de la main-d'œuvre, comme les déplacements de travailleurs d'une industrie, d'une région et d'une profession à l'autre. Nous nous concentrons ensuite sur le renouvellement du marché du travail dans les industries vulnérables aux échanges, afin de déterminer si les modes d'adaptation sont différents dans ces industries par rapport au secteur manufacturier en général.

Le renouvellement du marché du travail

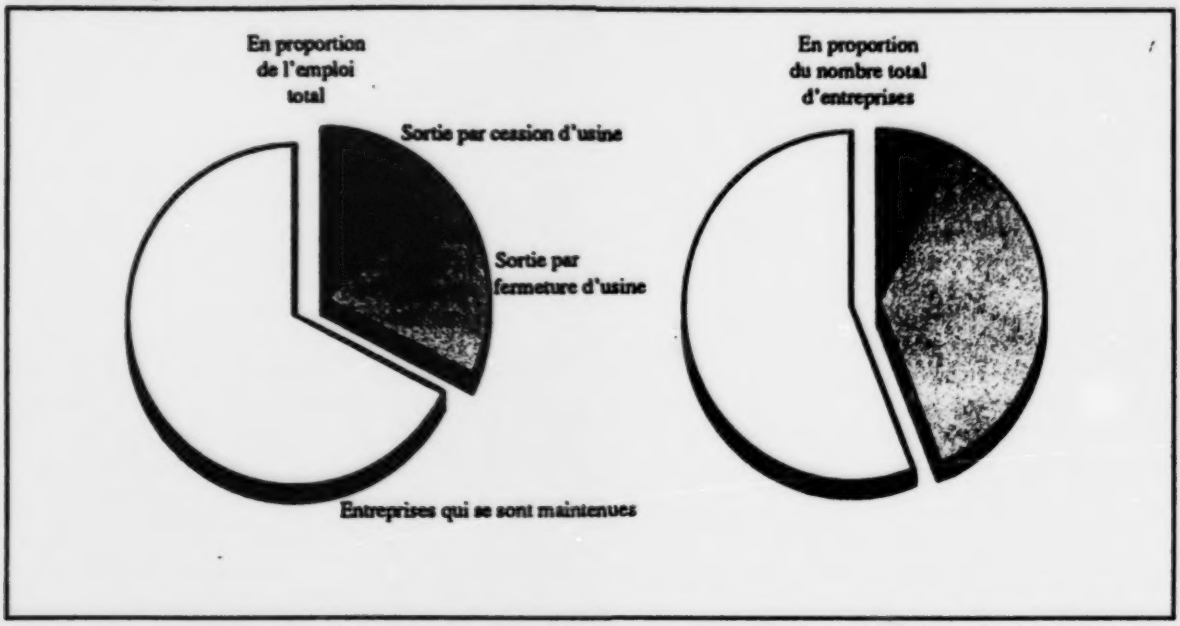
Afin d'expliquer en profondeur les effets des changements structurels et cycliques sur le renouvellement du marché du travail, nous adoptons dans le présent rapport deux approches complémentaires. La première porte sur le renouvellement des *emplois*, c'est-à-dire sur la création et l'abolition d'emplois dans les entreprises et les établissements du secteur manufacturier, et la seconde sur le roulement de la *main-d'œuvre*, qui mesure les flux de travailleurs qui trouvent et quittent des emplois. Cette distinction entre le renouvellement des emplois et le roulement des titulaires d'emplois est importante car elle nous permet d'observer clairement les réactions respectives de la demande de travail (les entreprises) et de l'offre de travail (les travailleurs) aux fluctuations du marché[2].

Dans ce contexte, on estime que le renouvellement des emplois est imputable à l'entreprise, dans la mesure où il traduit les variations de l'emploi qui résultent de la création, de l'expansion, de la contraction ou de la fermeture d'entreprises. Ainsi, de nombreuses entreprises ont démarré ou cessé leurs activités pendant la décennie 1970-1979, avec les conséquences que cela suppose pour l'abolition et la création d'emplois. Par exemple, en moyenne, plus du tiers des entreprises actives dans une industrie manufacturière en 1970 l'avaient quittée en 1979 par suite de la fermeture d'usines, occasionnant une perte de près de 18 % des emplois dans l'industrie (graphique 3-1). Par ailleurs, en moyenne, plus du quart des entreprises recensées dans l'industrie en 1979 étaient nouvelles (autrement dit, n'existaient pas en 1970) et regroupaient 17 % des emplois dans l'industrie en 1979 (graphique 3-2).

Le roulement de la main-d'œuvre, par ailleurs, se produit lorsque les travailleurs entrent à l'emploi d'une entreprise ou la quittent, ou lorsqu'ils passent d'une entreprise à l'autre pour diverses raisons : licenciement, grossesse, retour aux études, démission et ainsi de suite. De toute évidence, les chiffres relatifs au renouvellement des emplois et au roulement de la main-d'œuvre se recoupent dans une certaine mesure, particulièrement ceux qui ont trait, du côté de l'entreprise, à la disparition des emplois, et, du côté des travailleurs, aux licenciements permanents – deux notions que nous développerons plus loin. Il est cependant peu probable que les deux séries de données coïncident tout à fait. Par exemple, pendant une période donnée, un nombre important de travailleurs peut entrer à l'emploi d'une entreprise ou d'un établissement et en partir sans que le nombre effectif d'emplois dans l'organisation s'en trouve modifié. Dans ce cas, il y aura un important roulement de la main-d'œuvre, mais aucun renouvellement des emplois. Il importe ici d'examiner les deux types de variations, car les

Graphique 3-1

Sortie d'entreprises du secteur manufacturier, Canada, 1970-1979[1]



1 Les pourcentages représentent les moyennes de 141 industries manufacturières canadiennes. Nous les avons calculés en comparant la situation des entreprises en 1970 et en 1979; les entreprises qui existaient en 1970, mais pas en 1979, sont considérées comme des entreprises disparues, tandis que les entreprises qui existaient ces deux années sont considérées comme des entreprises qui se sont maintenues. Tous les pourcentages sont basés sur les chiffres relatifs aux entreprises et à l'emploi pour 1979.

SOURCE J. R. Baldwin et P. K. Gorecki, en collaboration avec J. McVey et J. Crysdale, « Entry and exit to the Canadian manufacturing sector: 1970-1979 », Conseil économique du Canada, Document n° 225, Ottawa, 1983; et J. R. Baldwin et P. K. Gorecki, « Changement structurel et adaptation », Conseil économique du Canada (à paraître).

jugements basés sur le seul renouvellement des emplois auront tendance à sous-estimer la véritable ampleur du renouvellement du marché du travail.

Ce renouvellement comporte des avantages et des coûts économiques. On peut compter, du côté des avantages, les gains d'efficience qui découlent de la disparition d'entreprises non rentables et de leur remplacement par des entreprises plus prospères, et du déplacement des entreprises qui quittent les industries en régression pour s'établir dans d'autres en expansion. Il y a aussi des avantages associés aux efforts d'auto-orientation que font les travailleurs pour trouver des emplois qui correspondent mieux à leurs compétences. Pour les travailleurs, le coût financier du renouvellement du marché du travail comprend le manque à gagner pendant la recherche d'un emploi, les frais et débours auxquels ils doivent faire face à cette occasion ainsi que le coût du déménagement. Pour les propriétaires du capital, les coûts comprennent les pertes de la valeur en capital de leurs portefeuilles.

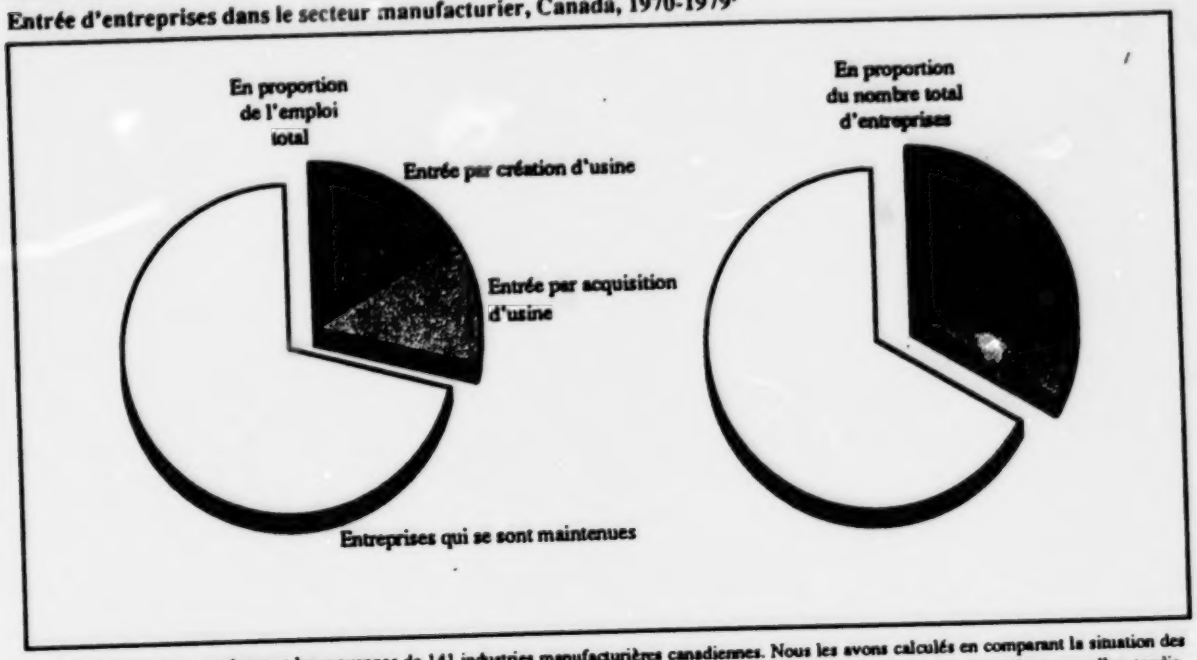
Le renouvellement des emplois

Une grande partie de l'adaptation au changement se produit continuellement dans le secteur manufacturier. La main-d'œuvre, en effet, ne cesse d'être réaffectée au gré des bonnes et mauvaises fortunes des entreprises, dans les industries en croissance comme dans celles qui sont en régression. La création et l'abolition d'emplois sont associées à l'apparition et à la disparition d'unités de production, mais il y aura aussi renouvellement des emplois quand certains producteurs comprimeront leurs activités et d'autres prendront de l'expansion. Il convient toutefois de noter que la décision des travailleurs de quitter pour de bon leur employeur lorsqu'ils sont mis à pied dépend de la nature permanente ou temporaire des fluctuations de la production et, dans ce dernier cas, du fait qu'ils iront ou non chercher de l'emploi ailleurs.

Avant de tirer quelque conclusion que ce soit, il importe de s'assurer que l'on utilise les bonnes mesures. Ainsi, on

Graphique 3-2

Entrée d'entreprises dans le secteur manufacturier, Canada, 1970-1979[1]



1 Les pourcentages représentent les moyennes de 141 industries manufacturières canadiennes. Nous les avons calculés en comparant la situation des entreprises en 1970 et en 1979; les entreprises qui existaient en 1979, mais pas en 1970, sont considérées comme des entreprises nouvelles, tandis que les entreprises qui existaient ces deux années sont considérées comme des entreprises qui se sont maintenues. Tous les pourcentages sont basés sur les chiffres relatifs aux entreprises et à l'emploi pour 1979.

SOURCE Baldwin et Gorecki, « Entry and exit » et « Changement structurel ».

peut mesurer le renouvellement des postes en fonction des variations de l'emploi, soit à l'échelle de l'entreprise, soit à l'échelle de l'établissement (ou de l'usine). On obtiendra des résultats différents. Par exemple, si la fusion de deux entreprises donne naissance à une société unique plus grande, elle n'implique pas nécessairement la création ou l'abolition d'emplois, mais plutôt un simple changement de propriété des unités de production. Dans ce cas, l'utilisation de données globales nous porterait à conclure qu'un certain nombre d'emplois ont disparu dans l'entreprise absorbée et qu'un nombre identique d'emplois ont été créés dans la « nouvelle » entreprise, et donc à surestimer à la fois la perte et la création d'emplois. À cause de ce risque de surestimation du renouvellement effectif des emplois, nous utilisons dans le présent rapport des données fondées sur les établissements, qui traduisent de façon plus précise l'ampleur des variations véritables de l'emploi[3].

La période étudiée est également susceptible d'influencer la mesure du renouvellement des emplois. Ainsi, un établissement peut créer des emplois au cours d'une année et les supprimer l'année suivante, tout en affichant qu'un très faible renouvellement net des emplois sur une période plus longue. Ces variations à court terme de l'emploi sont principalement attribuables à des facteurs cycliques qui ont tendance à s'annuler d'une année à l'autre. C'est ce qui explique que les estimations à court terme du renouvellement des emplois ont tendance à être supérieures aux estimations à plus long terme, qui traduisent mieux les changements structurels dans une industrie. Toutefois, il se peut que les données d'une période relativement longue ne reflètent pas l'ampleur effective du renouvellement du marché du travail imputable aux hauts et aux bas que connaissent les producteurs. Les fluctuations à court terme de la production et de l'emploi donnent une idée plus précise de ce phénomène si les employés licenciés chaque année vont travailler pour d'autres employeurs pendant les diminutions temporaires de la production d'une année à l'autre. Aussi avons-nous calculé les composantes des variations de l'emploi à la fois sur une base annuelle et sur de plus longues périodes.

Le renouvellement des emplois à court terme — Afin de mesurer le renouvellement des emplois à court terme, nous

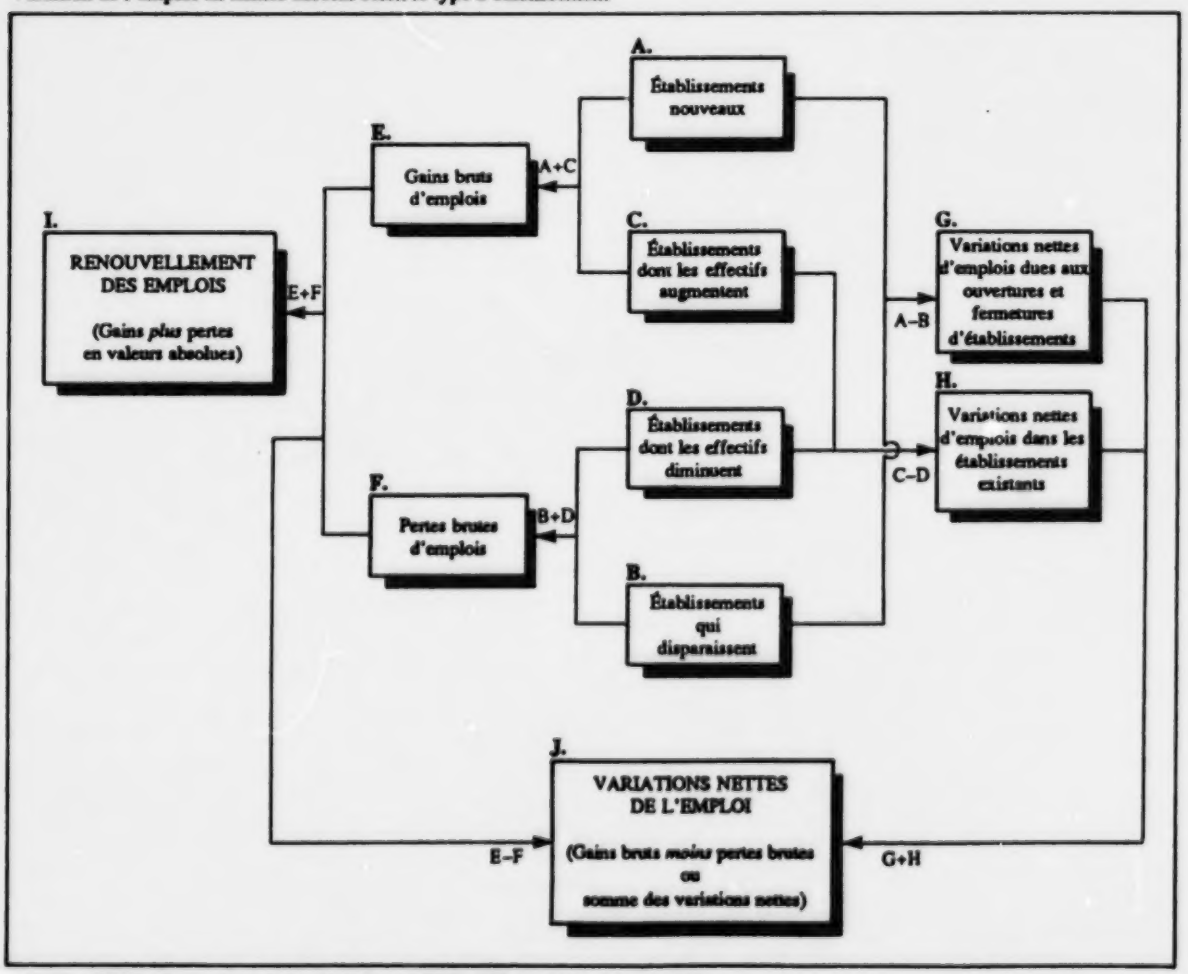
avons suivi les établissements du secteur manufacturier chaque année durant la période 1970-1982 et nous les avons classés sous les rubriques suivantes : établissements nouveaux, établissements qui disparaissent, établissements qui se maintiennent mais dont l'effectif augmente, diminue ou demeure le même. Pour chaque catégorie, nous avons calculé l'évolution de l'emploi[4], que nous avons ensuite utilisée pour estimer le renouvellement, net et brut, des emplois pour les établissements qui se maintiennent ainsi que pour les établissements nouveaux et les établissements qui disparaissent. Ces calculs sont illustrés à la figure 3-1.

Le tableau 3-1 indique que l'évolution nette est faible. On serait porté à en conclure que le processus de création et de suppression d'emplois a également peu varié. Néanmoins, la variation nette nous renseigne peu sur le processus; et, pour en savoir davantage, il faut s'intéresser aux variations brutes, qui sont, elles, nettement plus fortes. Ainsi, la plus grande partie du renouvellement des emplois qui se produit à court terme s'observe dans les établissements qui se maintiennent, plutôt que dans les établissements nouveaux ou dans ceux qui disparaissent (comparer les colonnes 3 et 4 aux colonnes 7 et 8 du tableau 3-1).

Figure 3-1

Le processus de renouvellement des emplois

Variation de l'emploi en termes absolus selon le type d'établissement



SOURCE *OCDE : Perspectives de l'emploi*, Paris, OCDE, 1987, graphique 4-1, page 105.

Tableau 3-1

Taux annuels de renouvellement des emplois dans les établissements du secteur manufacturier au Canada, 1970-1981[1]

En pourcentage

	Établissements qui se maintiennent				Nouveaux établissements et établissements disparus			
	En croissance (1)	En décroissance (2)	Variation nette (3)	Variation brute (4)	Nouveaux (5)	Disparus (6)	Variation nette (7)	Variation brute (8)
1970-1971	6,6	–6,8	–0,2	13,4	2,1	–1,8	0,3	3,9
1971-1972	8,6	–4,7	3,9	13,3	1,8	–2,0	–0,2	3,8
1972-1973	9,6	–4,3	5,3	13,9	1,8	–1,6	0,2	3,4
1973-1974	7,8	–5,8	2,0	13,6	2,1	–1,8	0,3	3,9
1974-1975	6,5	–9,8	–3,3	16,3	2,1	–1,9	0,2	4,0
1975-1976	7,7	–7,1	0,6	14,8	1,1	–2,5	–1,4	3,6
1976-1977	6,5	–7,0	–0,5	13,5	0,9	–2,1	–1,2	3,0
1977-1978	8,3	–5,7	2,6	14,0	1,5	–1,9	–0,4	3,4
1978-1979	8,8	–5,7	3,1	14,5	1,1	–1,4	–0,3	2,5
1979-1980	6,6	–7,8	–1,2	14,4	1,8	–1,9	–0,1	3,7
1980-1981	6,7	–6,6	0,1	13,3	1,3	–2,6	–1,3	3,9
Moyenne, 1970-1981	7,6	–6,5	1,1	14,1	1,6	–1,9	–0,3	3,6

1 Tous les taux sont calculés en pourcentage de l'emploi total de l'année de référence dans le secteur manufacturier. Si on prend l'exemple de la période 1970-1971, les établissements qui se maintenaient sont ceux qui existaient les deux années, tandis que les nouveaux établissements sont ceux qui n'existaient qu'en 1971 et les établissements disparus ceux qui n'existaient qu'en 1970.

SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Section de l'analyse et de l'intégration des microdonnées d'entreprises, Statistique Canada.

L'incidence du renouvellement des emplois sur le coût de l'adaptation varie selon qu'il est associé à l'entrée ou à la sortie d'établissements, ou à l'expansion ou à la réduction des établissements existants et de ceux qui se maintiennent. La fermeture d'un établissement entraîne des coûts d'adaptation plus élevés parce qu'une unité complète cesse de fonctionner, alors que la réduction des activités d'une unité existante exigera probablement une adaptation de moindre ampleur. Une fermeture d'usine touchera vraisemblablement davantage des travailleurs d'âges et de niveaux d'ancienneté divers que le déclin d'une usine, particulièrement si ce dernier touche un effectif relativement faible. La plus grande partie des pertes d'emplois mesurée chaque année s'observe dans les entreprises qui se maintiennent (tableau 3-1, colonnes 2 et 6). De 1970 à 1981, le rapport du nombre d'établissements disparus au nombre d'établissements en décroissance était en moyenne de 14 % par an, tandis que le rapport de perte d'emplois s'établissait en moyenne à 29 % par an. L'effectif de l'établissement disparu moyen était de 28 travailleurs, tandis que la diminution moyenne de l'emploi d'un établissement en décroissance n'était que de 14 travailleurs. Par conséquent, à court terme, les coûts d'adaptation, au lieu d'être imputables à des fermetures d'usines complètes, semblent être esssentiellement répartis entre de nombreux établissements, qui accusent chacun une faible perte d'emplois.

La disparition et la décroissance des établissements témoignent d'un échec attribuable au manque d'à-propos ou à la malchance (par exemple, lorsqu'une nouvelle idée ou un nouveau projet n'a pas répondu aux attentes). Ces événements peuvent également être l'indice d'un déplacement des ressources vers des industries ou des secteurs qui offrent un meilleur rendement. Le niveau d'abandon ou de décroissance qui, généralement, n'est pas lié aux conditions économiques (sauf dans les pires circonstances, comme la récession de 1982), peut être considéré comme le taux de décroissance « naturelle » qui entraîne la réaffectation des ressources. Le dégagement des ressources est assorti d'un coût qui fait partie intégrante d'une économie de marché, où le succès est récompensé et l'échec pénalisé. On peut mesurer ce taux naturel par le nombre moyen annuel d'emplois perdus imputables aux établissements qui quittent le secteur manufacturier. Le taux naturel, qui a varié

très peu entre 1970 et 1981, s'établit à environ 1,9 % par an (colonne 6, tableau 3-1), soit près de 20 % sur une décennie.

Le renouvellement des emplois à long terme — C'est le renouvellement des emplois dans les usines qui se maintiennent, plutôt que celui qui découle de la création et de la disparition d'usines, qui domine le processus de création et d'abolition d'emplois à court terme. Deux facteurs déterminent si cela est vrai également à plus long terme, quand se produit l'adaptation structurelle. Le premier facteur est la rapidité des revers de fortune des entreprises qui se maintiennent. Autrement dit, est-ce que les entreprises connaissent en général une croissance ou une décroissance continue, ou est-ce qu'elles traversent des périodes de croissance et de décroissance ? D'après certaines données, il y aurait lieu de croire que des revirements importants se produisent[5]. Le second facteur est la nature du processus d'entrée et de sortie, qui déterminera ses répercussions cumulatives dans le temps. Si la disparition ne touche que des entreprises récemment entrées dans l'industrie, le nombre d'entreprises disparues sera le même, peu importe que la période considérée soit 1970-1971 (court terme) ou 1970-1981 (long terme). Si, par ailleurs, la disparition ne touche pas seulement des entreprises récentes, mais aussi de grandes entreprises bien établies, le nombre des entreprises disparues sera beaucoup plus important si on le mesure à long terme qu'à court terme. Les faits démontrent que les entreprises récentes, malgré un taux d'échec plus élevé que des entreprises établies, ont une durée de vie moyenne d'environ 11 ans[6].

Afin de comparer, d'une part, l'importance du renouvellement des emplois à long terme attribuable à l'entrée et à la sortie d'entreprises et, d'autre part, celle du renouvellement lié à la croissance et à la décroissance des établissements qui se maintiennent dans l'industrie, nous avons calculé le taux de renouvellement des emplois en examinant les établissements sur des périodes de cinq et de 10 ans. Comme le montre le tableau 3-2, les taux bruts de gain et de perte d'emplois au cours de ces longues périodes correspondent environ à la moitié des taux mesurés annuellement. Par exemple, le taux annuel moyen de perte d'emplois pour les années 1970 à 1981 est de 8,4 % (tableau 3-1, colonne 6 plus colonne 2), tandis que la perte d'emplois brute annua-

Tableau 3-2

Renouvellement à long terme des emplois dans les établissements du secteur manufacturier au Canada, 1971-1981[1]

En pourcentage

	Taux de perte d'emplois				Taux de croissance de l'emploi			
	Établissements disparus (1)	Établissements en décroissance qui se maintiennent (2)	Perte brute d'emplois (3)	Établissements disparus/ perte brute d'emplois (4)	Nouveaux établissements (5)	Établissements en croissance qui se maintiennent (6)	Gain brut d'emplois (7)	Nouveaux établissements/ croissance brute de l'emploi (8)
Variation totale								
1971-1976	–10,3	–9,9	–20,2	50,8	9,2	16,5	25,7	35,9
1976-1981	–9,9	–11,4	–21,3	46,6	10,3	15,1	25,4	40,5
1971-1981	–18,7	–11,9	–30,6	61,2	19,2	21,1	40,3	47,6
Taux annuel composé implicite de variation								
1971-1976	–2,2	–2,1	–4,4	...	1,8	3,1	4,7	...
1976-1981	–2,1	–2,4	–4,7	...	2,0	2,8	4,6	...
1971-1981	–2,1	–1,3	–3,6	...	1,8	1,9	3,4	...

1 Tous les taux sont calculés en pourcentage de l'emploi total de l'année de référence dans le secteur manufacturier. La définition des établissements qui se maintiennent, des nouveaux et de ceux qui ont disparu est la même que dans le tableau 3-1; la seule différence ici est que les périodes considérées sont plus longues. Le calcul du renouvellement des emplois se fait par comparaison de la première et de la dernière année de chaque période. Par exemple, un établissement en croissance qui se maintient est un établissement dont l'effectif est plus grand la dernière année que la première année.

SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Section de l'analyse et de l'intégration des microdonnées d'entreprises, Statistique Canada.

lisée à long terme pour toute la période 1971-1981 n'est que de 3,6 % (tableau 3-2, colonne 3).

La différence entre les chiffres à long terme et à court terme s'explique par des changements moins importants dans le groupe des établissements qui se maintiennent. En revanche, une forte proportion des établissements en décroissance ou en croissance à court terme connaîtront un revirement de situation à long terme. Bien que les taux annualisés de renouvellement des emplois soient plus faibles à long terme, un fort pourcentage de l'emploi est touché dans la première année. La perte brute d'emplois est de 20 % pour chacune des deux périodes de cinq ans et de 31 % pour la décennie 1971-1981.

Si c'est dans le groupe des établissements qui se maintiennent que le renouvellement des emplois a été concentré à court terme, ce n'est plus le cas à long terme. En effet, sur les deux périodes de cinq ans, dans le groupe des établissements qui se maintiennent, l'abandon est devenu aussi important que la décroissance, et est même devenu presque deux fois plus important durant la décennie 1971-1981. Or, étant donné que l'abandon est le principal facteur qui détermine les ressources libérées à long terme par suite des décisions des entreprises, ce sont les caractéristiques de ce processus d'abandon qui sont les plus pertinentes pour le processus d'adaptation. Quand nous avons traité du court terme, nous avons laissé entendre que les taux d'abandon étaient relativement constants et que l'on pouvait donc considérer qu'ils étaient dans une large mesure indépendants des conditions économiques. Dans d'autres travaux[7], le Conseil en est arrivé à des résultats analogues pour le long terme. Nous verrons maintenant les conséquences de ces résultats pour le processus d'adaptation.

Les processus d'adaptation — Jusqu'ici, nous avons traité essentiellement des effets de la sortie d'établissements plutôt que de leur entrée sur le renouvellement des emplois. Nous avons établi que les taux de sortie, à long comme à court terme, étaient relativement peu sensibles à la conjoncture, sauf si les conditions sont nettement défavorables comme lors de la récession de 1982. Même si nous avons accordé beaucoup moins d'attention aux taux d'entrée, nous devons toutefois, pour comprendre le processus d'adaptation, tenir compte à la fois des entrées et des sorties d'établissements dans une industrie.

La façon dont les entreprises abandonnent une industrie ou y entrent en réaction à diverses conditions de croissance a des conséquences importantes pour le coût du processus d'adaptation. L'adaptation d'une industrie à l'augmentation ou à la diminution de la demande de ses produits peut emprunter deux voies différentes ou les deux à la fois. Il peut y avoir contraction, soit par une augmentation du taux de sortie des établissements, soit par une diminution de leur taux d'entrée. La première solution serait très pénible au point de vue social, car elle obligerait des travailleurs à quitter leur emploi et à en chercher un autre ailleurs. La deuxième voie, bien qu'elle comporte aussi des coûts, semble par définition moins coûteuse que les fermetures d'usines. Il importe donc de savoir de quelle façon la contraction se produira.

Dans un rapport antérieur, le Conseil fait état de données selon lesquelles, à long terme, l'adaptation se ferait essentiellement par entrées plutôt que par sorties[8] d'établissements. On a calculé les taux d'entrée et de sortie de 141 industries du secteur manufacturier entre 1970 et 1979 (en pourcentage du nombre d'entreprises et des ventes de l'industrie en 1970); on a ensuite groupé les industries en quatre catégories, selon qu'elles connaissaient une croissance réelle négative, lente, modérée ou rapide de leurs ventes. On s'est ainsi rendu compte que les taux d'entrée augmentaient avec les taux de croissance de l'industrie, mais que ce n'était pas le cas des taux de sortie des entreprises. Les taux de sortie étaient plus élevés dans les industries en déclin, mais étaient relativement constants dans les industries en croissance. Ces données permettent de constater qu'à long terme, les industries dans lesquelles les ventes diminuent s'adaptent à des niveaux de production inférieurs pratiquement à égalité par une réduction des taux d'entrée et par une augmentation des taux de sortie d'entreprises, alors que les industries en croissance affichent un taux d'entrée plus élevé et un taux de sortie plus bas. En outre, l'expansion d'une branche d'activité est davantage imputable à des taux d'entrée plus élevés qu'à des taux de sortie plus faibles. Ces résultats sont confirmés par les séries chronologiques.

Le roulement de la main-d'œuvre

On mesure le roulement de la main-d'œuvre en déterminant directement le nombre de travailleurs qui quittent leur employeur. Ces cessations d'emploi peuvent être temporaires, si le travailleur revient chez le même employeur, ou permanentes. Selon les données administratives dont nous faisons état à ce stade, une cessation d'emploi qui dure deux ans équivaut à une cessation permanente. Les cessations d'emploi sont de deux types, différents mais apparentés : les déplacements et les départs naturels. Le tableau 3-3 indique le nombre de cessations d'emploi – des deux types et dans l'ensemble – dans le secteur manufacturier pour la période 1974-1983.

Les déplacements se produisent à l'initiative des entreprises; ce sont les cessations d'emploi qui sont causées par

Tableau 3-3

Taux annuels de roulement de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier, Canada, 1974-1983[1]
En pourcentage

	Déplacements			Départs naturels		
	Personnes licenciées qui sont revenues[2] (1)	Licenciements permanents (2)	Total (3)	Démissions (4)	Autres raisons[3] (5)	Total (6)
1974	7,1	7,9	15,0	11,7	10,8	37,6
1975	11,8	11,3	23,1	10,1	11,5	44,7
1976	9,0	9,9	18,8	9,7	11,5	40,0
1977	10,2	9,8	20,0	8,0	11,2	39,1
1978	8,5	8,0	16,5	7,9	11,7	36,0
1979	8,2	8,3	16,5	9,8	14,0	40,4
1980	..	..	..	..	..	..
1981	14,4	10,0	24,4	8,3	12,8	45,6
1982	22,0	17,1	39,0	4,3	19,0	62,3
1983	13,0	12,4	25,4	4,2	12,3	41,8
Moyenne, 1974-1983	11,4	10,4	21,8	8,4	12,7	42,9

1 Pourcentage de tous les travailleurs pour lesquels un employeur a rempli au moins une formule T4 de l'impôt sur le revenu dans une année et qui tirent la plus grande partie de leur revenu du secteur manufacturier.
2 Les travailleurs qui sont retournés travailler chez le même employeur dans un intervalle de deux ans.
3 Conflit de travail, retour aux études, maladie/blessure, grossesse et retraite anticipée.
SOURCE Matthew Robertson, « Perspectives on labour adjustment in the Canadian economy », ministère de l'Emploi et de l'immigration, Ottawa, 1987, tableaux A-24 à A-33.

des licenciements attribuables au manque de travail. Le taux annuel moyen des licenciements permanents, durant la période 1974-1983, est de 10,4 % de la population active du secteur manufacturier, tandis que le taux des licenciements temporaires est en moyenne de 11,4 %. Les licenciements permanents sont donc au moins aussi importants que les emplois qui disparaissent chaque année[9] (8,4 % en moyenne). Cela signifie que les taux de perte d'emplois que nous avons observés à l'échelle des établissements traduisent, au niveau de l'entreprise, un comportement qui entraîne des licenciements permanents plutôt que des réductions de courte durée de l'emploi, au terme desquelles les travailleurs retournent auprès des mêmes employeurs.

Par ailleurs, les départs naturels sont décidés par les travailleurs, bien qu'ils soient parfois causés indirectement par la décroissance d'une entreprise, qui porte les travailleurs à prévoir un licenciement et donc à quitter leur emploi. Les départs naturels se répartissent en plusieurs catégories pour des fins administratives : conflit de travail, retour aux études, maladie et blessure, démission, grossesse, retraite anticipée, et « autres ». Sur une base annuelle, durant la période 1974-1983, les démissions ont constitué, en moyenne, 40 % des départs naturels.

Les départs naturels sont un élément du roulement de la main-d'œuvre qui n'est saisi ni par nos mesures du renouvellement des emplois selon les établissements ni par les estimations des déplacements. Or, si un établissement peut réduire son effectif en supprimant des emplois, les travailleurs peuvent aussi quitter leur employeur volontairement et, ce faisant, ils contribuent au processus d'adaptation. Il est par conséquent important de mesurer le phénomène des départs naturels afin d'avoir une perception plus globale de l'ampleur de la réaffectation du marché du travail que l'économie parvient à absorber chaque année.

Les démissions et autres départs naturels représentent en moyenne, chaque année, 21 % de la population active dans le secteur manufacturier. Les départs naturels représentent donc une partie importante du renouvellement du marché du travail, et il faut en tenir compte si l'on ne veut pas gravement sous-estimer ce renouvellement. Lorsqu'on fait abstraction de la composante temporaire, le taux des départs naturels permanents est en moyenne de 15 %[10]. Ensemble, les licenciements permanents et les départs naturels permanents représentent 25 % de la population active chaque année. C'est beaucoup plus que le taux annuel brut de perte d'emplois de 8,4 % basé sur la disparition et la décroissance des établissements.

Une conclusion s'impose alors : un très grand nombre de personnes changent chaque année d'emploi et d'employeur dans le secteur manufacturier, soit pour des raisons personnelles, soit à cause de l'évolution de la conjoncture. Si l'on tient compte, en outre, du fait que, comme nous l'avons constaté, une forte proportion des entreprises sont entrées dans une industrie type et en sont sorties au cours des années 70, il est permis de conclure à un dynamisme considérable tant sur le marché du travail que sur celui des capitaux, ainsi qu'à une évolution structurelle constante.

La mobilité de la main-d'œuvre

Pour évaluer précisément la faculté d'adaptation des travailleurs canadiens, nous complétons les données globales sur le renouvellement du marché du travail par des données sur la mobilité des travailleurs. En effet, un roulement important des travailleurs ne prouve pas nécessairement que ceux-ci s'adaptent facilement, ni même qu'ils réussissent à s'adapter tout court. Si les travailleurs qui quittent un employeur entrent chez un autre qui, dans la même branche d'activité, offre du travail dans un domaine très proche, il leur sera peut-être difficile de s'adapter si l'industrie en question vient à connaître une décroissance de longue durée par suite d'un changement structurel de l'économie. Par ailleurs, si les travailleurs changent assez fréquemment d'industrie, de profession ou de région, il y a lieu de croire que l'adaptation sera moins pénible. Le degré de mobilité de la main-d'œuvre nous renseigne donc, de manière indirecte, sur la faculté d'adaptation des travailleurs.

Changement d'employeur, de profession et d'industrie

Dans une année donnée, les cessations d'emploi touchent environ 33 % de la population active dans l'ensemble de l'économie. Environ la moitié des travailleurs concernés travaillent de façon continue mais changent d'employeur, tandis que l'autre moitié reçoit des prestations d'assurance-chômage[11]. Nous avons estimé, dans le secteur manufacturier, le taux de changement d'employeur et de profession pour un échantillon de ce second groupe de travailleurs (tableau 3-4). Ces estimations font clairement ressortir les faits suivants :

- La mobilité entre les employeurs est très grande chez les travailleurs sans emploi. En moyenne, 65 % des chômeurs examinés ont changé d'employeur entre 1978 et 1982 (colonne 1). Le taux de changement d'employeur a été supérieur à la moyenne dans toutes les industries qui sont souvent jugées très vulnérables à la libéralisation des échanges (celles du cuir, du textile et du vêtement).

- On observe une grande mobilité professionnelle à la fois chez ceux qui changent d'employeur et chez ceux qui retournent à la même entreprise. En moyenne, la proportion de ceux qui changent d'activité professionnelle est de 56 % pour les travailleurs de la première catégorie (colonne 3) et de 39 % pour ceux de la seconde (colonne 4).

- Le rapport entre le taux de mobilité professionnelle des travailleurs qui changent d'employeur et celui de ceux qui restent chez le même employeur (colonne 5) représente la capacité d'adaptation supplémentaire dont font preuve – volontairement ou parce qu'ils y sont forcés – les travailleurs qui changent d'employeur. En moyenne, la mobilité professionnelle est d'environ 60 % plus élevée quand elle s'accompagne d'un changement d'employeur.

- Dans les industries du cuir, du vêtement et du textile, les taux de mobilité professionnelle des travailleurs qui changent d'employeur sont supérieurs à la moyenne. C'est aussi dans ces trois industries vulnérables aux échanges que la proportion de travailleurs qui retournent chez leur dernier employeur est supérieure à la moyenne. Par contre, la mobilité supplémentaire imposée aux travailleurs de ces trois industries par un changement d'employeur est inférieure à la moyenne (colonne 5).

Ces données révèlent donc une forte mobilité des travailleurs entre les employeurs et les professions.

Le mouvement des travailleurs entre les industries

À elles seules, les données sur l'ampleur du mouvement des travailleurs entre les employeurs, les professions et les industries ne reflètent pas pleinement l'importance du changement, parce qu'elles ne révèlent pas si les travailleurs qui changent d'emploi ne font que passer à un autre employeur dans une même industrie ou dans une autre industrie qui lui est étroitement liée. D'après les données sur le mouvement des travailleurs entre plusieurs grands secteurs d'activité (tableau 3-5), entre 38 et 48 % des travailleurs déplacés restent dans le même secteur, les industries manufacturières se situant à peu près à mi-chemin. Bien que le secteur des services fournisse plus de 70 % des emplois, la proportion de travailleurs déplacés qui passent des industries de biens au secteur des services ne dépasse pas 43 %, soit le taux enregistré dans les industries manufacturières. Autrement dit, même si les travailleurs se

Tableau 3-4

Mobilité entre les employeurs et les professions des travailleurs du secteur manufacturier au Canada, 1978-1982[1]

	Mobilité entre les employeurs		Mobilité professionnelle		
	Travailleurs qui ont changé d'employeur (1)	Travailleurs qui sont restés auprès du même employeur (2)	Travailleurs ayant changé de profession et d'employeur (3)	Travailleurs qui ont changé de profession et sont restés auprès du même employeur (4)	Mobilité professionnelle supplémentaire des travailleurs qui changent d'employeur[2] (5)
	En pourcentage				Ratio
Aliments et boissons	67,7	32,3	63,6	40,1	1,6
Tabac	60,0	40,0	..	..	..
Caoutchouc et produits en matière plastique	77,1	22,9	63,1	32,0	2,0
Cuir	71,1	28,9	50,0	61,5	0,8
Textile	65,5	34,5	64,9	61,5	1,1
Bonneterie	74,3	25,7	65,4	55,6	1,2
Vêtement	67,1	32,9	62,8	43,0	1,5
Bois	72,0	28,0	59,7	52,6	1,1
Meubles et articles d'ameublement	72,4	27,6	63,1	37,5	1,7
Papier et produits connexes	50,1	49,9	58,0	40,0	1,5
Imprimerie et édition	71,5	28,5	49,4	29,7	1,7
Première transformation des métaux	45,0	55,0	52,8	29,5	1,8
Produits en métal	71,9	28,1	57,6	32,6	1,8
Machines	58,1	41,9	54,6	40,7	1,3
Matériel de transport	35,8	64,2	60,1	62,9	1,0
Produits électriques	63,8	36,2	52,0	27,9	1,9
Produits minéraux non métalliques	67,8	32,2	58,7	38,3	1,6
Produits du pétrole et du charbon	64,0	36,0	25,0	16,7	1,5
Industrie chimique	68,4	31,6	50,8	12,9	3,9
Industries manufacturières diverses	72,0	28,0	55,5	28,6	1,9
Moyenne	64,8	35,2	56,2	39,1	1,6

1 Comparaison de la situation de 1978 et de 1982 des travailleurs qui se sont inscrits à l'assurance-chômage au moins deux fois pendant la période. Les données utilisées sont tirées des données d'exploitation (longitudinales) du ministère de l'Emploi et de l'immigration. L'échantillon comprend 17 216 personnes.

2 On obtient le ratio en divisant le chiffre de la colonne (3) par celui de la colonne (4). Quand le ratio est égal à 1, le travailleur qui a changé d'employeur ne démontre pas une plus grande propension à changer de profession que les travailleurs qui restent auprès du même employeur. Quand le ratio est supérieur à 1, un changement d'employeur traduit une plus grande propension à changer de profession. C'est l'inverse quand le ratio est inférieur à 1.

SOURCE Alex Grey, « Aspects of labour flexibility in Canada: Patterns of regional, inter-firm, and occupational mobility », Division des études sur le marché du travail, Politique stratégique et planification, ministère de l'Emploi et de l'immigration, Ottawa, janvier 1985, pages 11 et 20; et révisions fournies par l'auteur.

déplacent d'une industrie à une autre, c'est généralement à l'intérieur du même secteur. Ainsi, la plupart des travailleurs déplacés des industries manufacturières restent dans les industries de biens. Néanmoins, bien que quatre travailleurs déplacés sur 10 demeurent dans les industries manufacturières, quatre autres vont vers le secteur des services et les deux derniers vers d'autres industries de biens, ce qui constitue une importante migration intersectorielle.

Des études réalisées sur certaines industries révèlent avec davantage de précision la mobilité interindustrielle et intersectorielle des travailleurs du secteur manufacturier. Dans un premier examen de l'effet des fermetures d'usines

Tableau 3-5

Répartition des travailleurs déplacés entre les divers secteurs de l'économie canadienne, 1981-1985[1]

En pourcentage

	Secteur de destination		
Secteur d'origine	Même que le secteur d'origine (1)	Industries de biens (2)	Industries de services (3)
Industries de biens			
Primaire	41,5	59,0	41,0
Construction	46,4	66,7	33,3
Industries manufacturières	43,8	57,0	43,0
Industries de services			
Transports	40,5	24,9	75,1
Commerce	43,1	23,2	76,8
Services aux consommateurs	40,0	22,8	77,2
Finances et services aux entreprises	38,3	14,4	85,6
Services du secteur	48,3	18,8	82,2

1 Les données proviennent d'un supplément à l'Enquête sur la population active réalisée par Statistique Canada en janvier 1986 et couvrent l'expérience des travailleurs qui ont perdu un emploi à plein temps entre 1981 et 1984 et n'ont pas été rappelés par le même employeur à la fin de 1985. Les données ne portent que sur les personnes qui ont ultérieurement trouvé un emploi à plein temps et, par conséquent, ne tiennent pas compte des démissions et des autres départs naturels.

SOURCE Garnett Picot et Ted Wannell, « Perte d'un emploi et adaptation au marché du travail dans l'économie canadienne », dans Statistique Canada, *La population active*, mars 1987, n° 71-001 au catalogue, pages 149 et 150; et données inédites fournies par les auteurs.

dans trois industries vulnérables aux échanges – le vêtement, le textile et les produits électriques – des enquêtes ont été menées auprès de travailleurs licenciés par suite de fermetures d'usines et de réduction des effectifs. Les données recueillies montrent un important déplacement[12] des travailleurs d'une industrie à l'autre. La proportion de travailleurs licenciés qui ont par la suite trouvé du travail dans la même industrie s'élevait seulement à 10 % dans le textile, à 19 % dans l'industrie des produits électriques et à 37 % dans celle du vêtement. La proportion de travailleurs de ces industries qui ont trouvé un emploi dans d'autres industries manufacturières était de 39, 47 et 24 %, respectivement. Le reste des travailleurs déplacés de chacune de ces industries s'est intégré au secteur des services et à d'autres industries.

Des études récentes fondées sur divers dossiers administratifs du gouvernement fédéral permettent de préciser ces données sur la mobilité interindustrielle, en montrant non seulement l'industrie d'arrivée des travailleurs, mais aussi leur industrie d'origine. Ces études, qui ont été effectuées dans les industries de la chaussure, de la construction navale, de l'acier, de l'automobile et des produits électroniques[13], révèlent toutes une très grande mobilité des travailleurs entre les industries.

La mobilité régionale

Si, comme nous venons de le voir, la mobilité des travailleurs est très grande entre les employeurs, les industries et les professions, il n'en va pas de même entre les régions. Cela implique deux choses pour ce qui est de la politique d'adaptation à mettre en œuvre. Premièrement, les travailleurs des régions où l'activité industrielle est diversifiée n'auront pas à supporter les mêmes coûts de déménagement que les travailleurs d'autres régions où la base industrielle est plus étroite. Deuxièmement, les travailleurs de ces régions moins diversifiées devront assumer une adaptation plus coûteuse, soit parce qu'ils devront s'éloigner davantage, soit parce qu'ils seront plus souvent obligés d'accepter des emplois moins attrayants.

On a évalué la mobilité interrégionale des travailleurs au moyen de données longitudinales relatives à des travailleurs ayant connu deux périodes de chômage[14]. Entre 1978 et 1982, 12 % de ces travailleurs ont déménagé dans une autre des régions définies aux fins de l'assurance-chômage (il y a en 46). On a également étudié la mobilité régionale à partir des antécédents professionnels de tous les travailleurs licenciés définitivement (c'est-à-dire, ceux qui ont quitté leur emploi et trouvé du travail ailleurs dans un délai de deux ans) entre 1974 et 1981, en utilisant les données longitudinales du ministère de l'Emploi et de l'immigration pour les régions métropolitaines de recensement. En moyenne, 18 % des travailleurs licenciés définitivement ont déménagé dans une autre région de recensement.

La mobilité selon le groupe d'âge

On s'inquiète souvent du fait que les travailleurs âgés éprouvent davantage de difficulté à trouver et à conserver un emploi lorsque des changements structurels les y obligent. C'est pourquoi une analyse des caractéristiques du roulement des travailleurs ne saurait être complète sans un examen de la répartition des travailleurs déplacés selon leur groupe d'âge (tableau 3-6).

Tableau 3-6

Répartition de l'emploi total, des nouveaux titulaires d'emplois et des cessations d'emploi selon le groupe d'âge et, pour les cessations d'emploi, selon la raison, Canada, début des années 80

En pourcentage

			Cessations d'emploi, 1984				
	Emploi total, 1981 (1)	Nouveaux titulaires d'emplois[1], 1981 (2)	Total (3)	Licencie-ments (4)	Démissions (5)	Démissions + licenciements permanents[2] (6)	Autres (7)
Groupe d'âge :							
17 à 24 ans	22,5	47,0	31,2	27,1	41,5	36,3	34,5
25 à 34 ans	29,5	28,6	32,5	32,7	33,5	33,3	31,4
35 à 44 ans	21,0	13,2	17,7	19,3	15,2	16,9	17,7
45 à 54 ans	16,4	7,7	10,8	12,8	6,9	8,8	9,4
55 à 59 ans	6,5	2,2	4,4	5,2	1,8	3,1	3,6
60 à 65 ans[3]	4,1	1,3	3,4	2,9	1,1	1,6	3,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1 En ce qui concerne les proportions des nouveaux titulaires d'emplois, Hasan et de Broucker arrivent à des chiffres plus détaillés que les données de recensement publiées relatives à l'emploi. Au besoin, ce sont les moyennes simples de leurs proportions qui ont été utilisées.

2 Le taux de licenciement permanent concerne 1982, et non 1984.

3 Le groupe d'âge correspondant aux chiffres des colonnes (1) et (2) va de 60 à 64 ans, et non de 60 à 65 ans.

SOURCE L'emploi total provient du recensement de 1981 de Statistique Canada, n° 92-915 au catalogue, tableau 1; et de *La population active*, n° 71-001 au catalogue, décembre 1981. Le nombre de nouveaux emplois provient de Abrar Hasan et Patrice de Broucker, *Chômage et dynamique du marché du travail au Canada*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1985, page 60. Les données relatives aux cessations d'emploi sont tirées de Robertson, « Perspectives on labour adjustment », pages 15 et 34; et d'estimations du Conseil économique du Canada.

Les travailleurs des deux groupes d'âges inférieurs (de 17 à 24 ans et de 25 à 34 ans) enregistrent une plus forte proportion des départs que des emplois. Néanmoins, cela ne veut pas dire, en soi, qu'ils assument une part disproportionnée du fardeau de l'adaptation. En effet, les jeunes travailleurs en sont probablement à leur premier emploi et, par rapport aux travailleurs plus âgés, n'ont vraisemblablement pas encore trouvé un emploi qui correspond à leurs compétences et à leurs préférences. Les nouveaux emplois varient selon le groupe d'âge, tout comme les démissions, ou les démissions et les licenciements permanents combinés. Le pourcentage des départs par groupe d'âge ne fléchit pas aussi brusquement que celui des nouveaux emplois, parce que les proportions, par groupe d'âge, dans la catégorie « autres » (c'est-à-dire grossesse, maladie et grèves) ne correspondent pas à celles des nouveaux emplois. Quoi qu'il en soit, le fardeau de l'adaptation n'est pas disproportionné pour les jeunes travailleurs, si l'on considère que le critère déterminant est la proportion des nouveaux emplois qu'ils obtiennent plutôt que la part des emplois qu'ils occupent.

Les jeunes travailleurs sont le groupe où l'on observe non seulement le plus fort roulement, mais aussi la plus grande mobilité. Ils ont une plus forte propension à changer d'employeur après une période de chômage[15]. Ils sont également plus susceptibles de changer de profession, peu importe qu'ils changent d'employeur ou non. Cela laisse entendre que les travailleurs plus âgés ont acquis des aptitudes dont l'utilité est propre à un employeur et à une profession en particulier, ce qui contribue à réduire leur mobilité.

Le coût de l'adaptation assumé par un travailleur qui change d'employeur dépendra de la variation, selon le groupe d'âge, de la période de chômage, de la durée de l'emploi suivant et de l'écart de revenu entraîné par le changement d'emploi. Il existe des données sur chacun de ces éléments pour les licenciements, qui est la catégorie représentant probablement le mieux l'expérience des travailleurs obligés de quitter leur emploi par suite d'un changement structurel.

Une forte proportion de licenciements s'accompagne de périodes de chômage assez brèves. Environ la moitié des licenciements enregistrés de 1974 à 1982 ont été suivis d'une période de chômage inférieure à 14 semaines[16]. Plus de la moitié des travailleurs licenciés qui ne reprennent pas le même travail se trouvent un nouvel emploi en moins de six mois. D'après les données relatives aux groupes d'âge, la durée moyenne du chômage au cours des deux années qui suivent le licenciement permanent n'est pas plus longue pour les travailleurs âgés (de 55 à 64 ans) que pour les travailleurs dans la force de l'âge (de 25 à 54 ans) ou les jeunes (de 17 à 24 ans).

En outre, les travailleurs des différents groupes d'âge qui se trouvent un nouvel emploi l'occupent pendant des périodes de durée comparable. D'après des données sur la durée d'emploi de tous les travailleurs licenciés de manière permanente en 1978, environ 95 % de ceux qui ont trouvé un nouvel emploi l'ont occupé durant plus d'un an, et 60 % durant plus de deux ans. La durée d'emploi des travailleurs de 17 à 24 ans et de 25 à 54 ans est généralement comparable, mais les jeunes ont une propension légèrement plus forte à quitter leur emploi après moins de trois ans. La plus forte variation est enregistrée chez les travailleurs de 55 à 64 ans, dont une proportion beaucoup plus forte garde un emploi moins d'un an. Les travailleurs âgés qui sont licenciés de façon permanente semblent donc souvent astreints à occuper des emplois temporaires.

Les différences les plus marquées entre les groupes d'âge s'observent dans l'évolution subséquente du revenu des travailleurs mis à pied. D'après les données concernant la période 1974-1983, en moyenne 52,8 % de tous les travailleurs qui ont trouvé un emploi en retirent un salaire plus élevé[17]. Ce pourcentage varie selon la conjoncture économique (pendant la récession de 1981-1983, par exemple, il est tombé à moins de 50 %), mais il est un peu plus élevé chez les jeunes (de 17 à 24 ans) que dans les autres groupes d'âge. La situation relative des groupes d'âge successifs se détériore progressivement, pour être la pire chez les travailleurs âgés de 61 à 65 ans, dont seulement 28 %, en moyenne, gagnent un salaire plus élevé. Nos constatations corroborent donc ici les hypothèses que nous avons posées aux chapitres 1 et 2 au sujet de la spécificité des compétences des travailleurs âgés et de leur situation. Nous y reviendrons dans les chapitres 7 et 8.

Pour résumer

L'analyse présentée dans la présente section démontre que les travailleurs canadiens font preuve d'une très grande mobilité entre les employeurs, les industries et les professions, lorsqu'ils quittent un emploi. Rappelons toutefois que la mobilité n'implique pas nécessairement que l'adaptation n'entraîne aucun coût pour les employés ou les employeurs. Notre analyse visait, du reste, non pas à approfondir cet aspect, mais plutôt à montrer clairement que l'évolution de la situation des entreprises et la recherche d'un emploi par les travailleurs engendrent un roulement relativement important. Toutefois, les problèmes d'adaptation seront probablement plus graves quand la base industrielle est étroite ou lorsque des travailleurs âgés sont particulièrement touchés[18].

Le renouvellement dans les industries vulnérables aux échanges

Les données globales sur le secteur manufacturier montrent que le fonctionnement d'une économie de marché entraîne un processus continu de licenciement et de réaffectation d'un grand nombre de travailleurs. Les résultats pourraient cependant ne pas être les mêmes dans certaines industries, plus vulnérables que d'autres à la libéralisation des échanges ou à la suppression d'une protection spéciale ou d'autres formes d'aide publique. On peut alors se demander si le processus d'adaptation sera plus difficile pour elles.

Le problème de l'adaptation aux impératifs de la concurrence internationale est fréquemment abordé du point de vue des industries qui doivent soutenir une forte concurrence des importations sur leurs marchés intérieurs. L'analyse des coûts d'adaptation de ces industries comporte deux volets. Premièrement, il faut déterminer si la concurrence des importations a obligé un nombre disproportionné d'entreprises de ces industries à fermer leurs portes. Deuxièmement, il faut établir si les taux de roulement des travailleurs observés dans ces industries sont particulièrement faibles, ce qui donnerait à penser que les industries en question disposent d'une marge de manœuvre « naturelle » plus étroite pour s'adapter.

Pour examiner ces aspects, nous avons eu recours à deux méthodes. Nous avons commencé par classer les industries manufacturières en deux groupes, suivant que le taux de pénétration des importations y est fort ou faible, ce taux étant défini comme le rapport des importations aux ventes sur le marché intérieur. Les taux moyens de sortie pour la décennie 1970-1979, par rapport au nombre d'établissements et à la part de l'emploi, ainsi que les taux moyens de cessation d'emploi, ont été calculés pour chacun des deux groupes d'industries. Comme le montre le tableau 3-7, les écarts pour les deux séries d'industries sont relativement

Tableau 3-7

Comparaison des taux de sortie des établissements et des taux de roulement de la main-d'œuvre pour les industries manufacturières canadiennes selon que la pénétration des importations y est forte ou faible, années 70 et début des années 80

En pourcentage

	Industries où la pénétration des importations[1] est inférieure à la moyenne	Industries où la pénétration des importations[1] est supérieure à la moyenne
Taux de sortie[2], 1970-1979 :		
Proportion d'établissements disparus		
Entreprises disparues	29,3	28,4
Entreprises qui se maintiennent	17,2	18,8
Proportion d'employés dans les établissements disparus		
Entreprises disparues	4,2	4,4
Entreprises qui se maintiennent	4,4	4,9
Taux de cessation d'emploi[3], 1974-1982 :		
Déplacements (licenciements)		
Temporaires	8,6	10,2
Permanents	10,4	8,1
Départs naturels		
Démissions	8,8	8,9
Autres raisons	11,0	13,0
Total (cessation d'emploi)	38,8	40,2

1 La pénétration des importations est mesurée par le rapport des importations au marché intérieur.

2 Les entreprises disparues (ou les établissements, selon le cas) sont celles qui existaient en 1970 mais pas en 1979. Les entreprises (et les établissements) qui se maintiennent existaient en 1970 et en 1979. Les pourcentages prennent 1970 comme année de référence. Les données relatives à la sortie sont basées sur une classification à quatre chiffres qui décompose le secteur manufacturier en 167 industries.

3 Les cessations d'emploi sont exprimées en pourcentage de l'emploi total. Les données présentées ici sont les moyennes pour la période 1974-1982, à l'exclusion de 1980. Elles sont basées sur la classification à deux chiffres des industries.

SOURCE Totalisations spéciales, Section de l'analyse et de l'intégration des microdonnées d'entreprises, Statistique Canada; et Division des études sur le marché du travail, ministère de l'Emploi et de l'immigration.

faibles. Il n'y a donc pas de distinction marquée entre les industries manufacturières exposées à la concurrence des importations et celles qui ne le sont pas.

Dans un second temps, nous avons examiné quatre industries que l'on juge généralement vulnérables aux échanges : le cuir, le textile, la bonneterie et le vêtement. En plus d'estimer plusieurs autres caractéristiques, nous avons calculé les taux annuels moyens de sortie, de décroissance, et d'entrée et de croissance combinés (tableau 3-8), qui se révèlent un peu plus élevés pour ces quatre industries que dans l'ensemble des industries manufacturières, à une exception près. En outre, le taux combiné minimal de sortie et de décroissance, qui fournit une indication du degré de roulement « naturel », est généralement plus élevé dans ces industries. On peut donc en conclure que celles-ci sont caractérisées par un dynamisme non pas moindre mais plus grand que celui des autres branches d'activité de l'économie.

Enfin, nous avons étudié les taux de cessation d'emploi observés dans ces quatre industries vulnérables en 1978 (tableau 3-9), pour constater que le taux global de cessation d'emploi dans chacune d'elles (exception faite du cuir) ne diffère pas sensiblement de ce qu'il est pour l'ensemble de l'économie ou pour le secteur manufacturier pris globalement. Le taux de licenciement permanent est habituellement plus faible, et le taux de démission légèrement plus élevé que pour l'économie dans son ensemble. L'adaptation dans ces industries s'opérera donc davantage par les départs volontaires que dans les autres. Ainsi, malgré la diversité des facteurs qui influent sur les industries – progrès technologique, évolution des goûts, variation de la demande, modification du degré de protection spéciale, et autres –, on remarque une grande similitude dans la faculté d'adaptation de ces industries.

Les répercussions de la libéralisation des échanges

On prétend parfois que la libéralisation des échanges et, plus particulièrement, la suppression de la protection spéciale accordée aux industries vulnérables aux échanges commerciaux causeront de lourdes pertes d'emplois et d'importants bouleversements. L'évaluation que le Conseil a faite des répercussions, sur l'emploi, du projet d'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis indique que les variations du nombre total d'emplois (mesurées à l'aide de la perte brute d'emplois, de l'augmentation brute d'emplois ou de la variation nette des emplois) ne seraient pas importantes, compte tenu du niveau élevé de renouvellement des emplois et de la main-d'œuvre observé dans

Tableau 3-8

Caractéristiques de l'emploi dans les établissements disparus et les établissements en décroissance de quatre industries manufacturières canadiennes vulnérables aux échanges, 1970-1981

	Cuir	Textile	Bonneterie	Vêtement	Ensemble des industries manufacturières[1]
			En pourcentage[2]		
Caractéristiques :					
Taux de sortie	2,8	2,0	2,8	3,7	1,9
Taux de décroissance des établissements qui se maintiennent	7,1	6,7	7,8	7,9	6,4
Taux combiné minimal de sortie et de décroissance	6,8	4,5	6,5	8,2	5,6
Taux d'entrée + taux de croissance des établissements qui se maintiennent	9,1	7,5	9,0	10,9	8,7
			Nombre d'employés		
Effectif moyen des établissements disparus	45,6	36,6	46,6	32,6	36,4
Réduction moyenne de l'effectif des établissements en décroissance	13,2	15,7	16,6	11,3	17,2
Effectif moyen de tous les établissements	78,5	93,4	88,3	56,3	112,7

1 La moyenne de chaque caractéristique pour l'ensemble du secteur manufacturier est calculée à partir de tous les principaux groupes d'activité pour toutes les années de la période considérée. Les chiffres indiqués ici diffèrent de ceux du tableau 3-1 car, dans ce dernier cas, nous avons calculé les taux de roulement pour chaque année en faisant la somme des dénominateurs et des numérateurs de tous les établissements dans le secteur manufacturier.

2 Proportion de l'effectif de l'industrie.

SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Section de l'analyse et de l'intégration des microdonnées d'entreprises, Statistique Canada.

le secteur manufacturier[19]. Cette conclusion demeure valide, que l'on mesure le renouvellement à long ou à court terme.

Les taux de renouvellement reflètent les variations de l'offre et celles de la demande, l'entrée et la sortie d'usines et d'entreprises, de même que la création et la suppression d'emplois. Ce sont toutefois les sorties, autrement dit la perte d'emplois, qui inquiètent de nombreux Canadiens. Il serait donc plus utile, à cet égard, de se baser sur la perte d'emploi à long terme attribuable au déclin ou à la fermeture d'établissements. Puisque le nombre d'emplois perdus constitue une mesure des effets nets à long terme des différentes forces qui s'exercent sur chaque unité de production, il fournit une indication des retombées des changements dans la structure industrielle du Canada.

Les sorties d'entreprises constituent la principale cause, à long terme, de l'abolition d'emplois et font partie d'un processus d'autosélection. Nos résultats montrent que, même si les entreprises d'une industrie subissent l'effet de nombreux facteurs externes – qu'il s'agisse du progrès technologique ou de la modification de la politique commerciale –, le taux d'échec global demeure toujours important. Dans toute catégorie, une proportion relativement importante et constante d'entreprises ne réussiront pas à s'adapter à l'évolution du marché au cours d'une année donnée et devront par conséquent fermer leurs portes. Si l'on considère l'ensemble du secteur manufacturier, environ 18 % des emplois qui existaient en 1970 avaient disparu en 1979 par suite de ce processus. Les proportions sont comparables dans les industries vulnérables aux échanges (par exemple, celles du cuir, du textile et de la bonneterie).

La stabilité relative du taux de sortie, compte tenu de l'évolution de la conjoncture économique, laisse croire qu'un pourcentage des travailleurs devraient normalement quitter une industrie chaque année, à mesure que les entreprises ralentissent ou cessent leurs activités et que les travailleurs se cherchent du travail ailleurs. Ce taux de sortie est dit « naturel ». Bien sûr, si la libéralisation des échanges entraîne un taux de décroissance extrêmement rapide, les sorties d'entreprises seront plus nombreuses. Pour que l'adaptation s'opère convenablement, il faudrait donc que la réduction des tarifs et la suppression des quotas soient graduelles.

Tableau 3-9

Taux de cessation d'emploi[1] dans quatre industries manufacturières vulnérables aux échanges, Canada, 1978

En pourcentage

		Départs naturels		
	Déplacements[2]	Démissions	Autres	Total
Cuir	3,9	7,8	7,0	18,7
Textile	5,9	8,2	9,2	23,3
Bonneterie	5,6	11,6	10,8	28,0
Vêtement	5,8	8,9	11,1	25,8
Moyenne pour l'ensemble des industries manufacturières	6,6	8,0	10,5	25,1
Moyenne pour tous les secteurs de l'économie	8,2	7,3	9,6	25,1

1 En pourcentage de l'emploi.
2 Licenciements permanents.
SOURCE Robertson, « Perspectives on labour adjustment », tableau A-29.

Cependant, notre étude montre également qu'à long terme, les industries qui voient leur volume de ventes baisser s'adaptent et diminuent leur production. Cette adaptation se fait à peu près également par une réduction des taux d'entrée et par une augmentation des taux de sortie, comparativement aux industries en expansion. En outre, la croissance d'une industrie est davantage attribuable à des taux d'entrée plus élevés qu'à des taux de sortie plus faibles.

L'adaptation résulte donc, en partie, du fait que des travailleurs qui auraient normalement perdu leur emploi à cause de la décroissance d'une entreprise vont travailler dans d'autres entreprises en croissance. De plus, les travailleurs à la recherche d'un emploi ne sont pas confinés à un petit nombre d'employeurs dans une même industrie : ils peuvent changer d'industrie et de profession d'une manière qui dénote une grande mobilité. La politique de l'État en matière d'aide à l'adaptation devrait donc non pas entraver, mais faciliter ce mouvement naturel des travailleurs qui se déplacent continuellement des industries en déclin vers celles qui sont en croissance.

Si les taux de sortie sont relativement constants et les taux d'entrée variables, c'est donc le taux de création d'entreprises qui déterminera la croissance économique d'une région. Cela implique qu'une stratégie industrielle devrait non pas viser à empêcher les disparitions inévitables d'entreprises, mais plutôt à favoriser le processus de création, qui donne surtout naissance à des petites entreprises. Pour qu'une stratégie industrielle ait un effet bénéfique sur la croissance régionale, elle doit être axée sur les facteurs qui facilitent l'entrée et la croissance des petites entreprises.

Les données sur lesquelles nous fondons nos conclusions concernant le renouvellement du marché du travail et la mobilité de la main-d'œuvre ne tiennent pas entièrement compte de la récession de 1982, la pire dans l'histoire économique canadienne de l'après-guerre. En effet, une grande partie de notre étude est fondée sur un taux normal de sortie d'usines et, par conséquent, de perte d'emplois. Or, lorsque la conjoncture économique se détériore, nous observons un accroissement sensible du taux de sortie et des pertes d'emplois qui en résultent. Cela peut réduire la mobilité et causer certainement des difficultés considérables aux travailleurs qui sont mis à pied. Cependant, la récession de 1982 a été suivie d'une reprise de l'activité – dans le secteur manufacturier comme dans l'ensemble de l'économie –, et les données dont nous disposons donnent à penser que les profils et le niveau des changements intervenus dans l'emploi sont sensiblement les mêmes qu'avant 1982.

Nous pensons donc que nos résultats relatifs au renouvellement du marché du travail et les conclusions que nous en tirons peuvent éclairer l'élaboration des politiques de la fin des années 80 et des années 90. Notre opinion se fonde sur le fait que les profils d'adaptation du marché du travail que nous avons dégagés peuvent, dans une large mesure, se retrouver ailleurs : hors des industries manufacturières de l'économie canadienne et dans d'autres pays, notamment aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne de l'Ouest, en Suède et au Japon. Le phénomène est donc probant. En effet, bien que ces pays diffèrent beaucoup du point de vue des institutions, des pressions en faveur du changement et de la capacité d'y faire face, des taux de chômage, des périodes étudiées et de l'importance des divers secteurs de l'économie, les profils de l'évaluation de l'emploi présentent plus de similitudes que de divergences. À notre avis, les résultats que nous avons obtenus sont de portée suffisamment générale pour qu'il soit possible d'en tirer des leçons pour le Canada, à court et à moyen termes.

Conclusion

Les résultats résumés ici montrent que l'économie canadienne est en mesure de s'adapter à l'évolution de la

conjoncture économique, et qu'elle ne manque pas de le faire.

Le marché canadien du travail change constamment. Nous avons observé que, dans une année type, 8 % des emplois disparaissent dans le secteur manufacturier parce que des usines ferment leurs portes ou réduisent leurs activités, tandis que le nombre des emplois créés par des ouvertures et des expansions d'usines augmente de 9 %. Mais le comportement des travailleurs ajoute une autre dimension importante au renouvellement qui se produit sur le marché du travail. Ainsi, les mouvements décidés par les travailleurs (si l'on fait exception des mouvements temporaires) touchent, dans une année type, 15 % de la main-d'œuvre utilisée dans le secteur manufacturier, sans tenir compte des mouvements temporaires. À cet égard, les industries vulnérables ne font pas exception. De plus, des études sur la mobilité des travailleurs dans certaines industries révèlent que le changement constant est lié à la très grande mobilité des travailleurs entre les industries et les activités professionnelles, bien que les travailleurs âgés et ceux qui vivent dans des collectivités où la base industrielle est étroite puissent connaître des problèmes d'adaptation particuliers.

Certes, nous ne disposons d'aucune estimation des difficultés attribuables aux changements et aux pertes d'emploi, mais nos observations nous fournissent certainement un cadre de référence qui nous aidera à nous préparer aux changements structurels à venir.

4 Le comportement des multinationales

Quand nous avons étudié, dans le chapitre 3, le processus d'adaptation qui s'opère par les variations de l'emploi attribuables aux entreprises et aux travailleurs, nous n'avons pas tenté de déterminer si les changements imputables aux entreprises étaient le fait d'une entreprise étrangère ou d'une entreprise canadienne. Pourtant, il est possible que les entreprises étrangères établies au Canada ne réagissent pas aux pressions en faveur du changement de la même façon que les entreprises canadiennes, ce qui suppose des conséquences différentes quant à la rapidité de l'adaptation, au choix d'une solution (notamment entre l'abandon et la revitalisation) et à la qualité de l'emploi (dont il n'est pas question dans le présent rapport). Ces différences éventuelles ne sont pas sans importance pour les Canadiens, compte tenu de la forte présence des intérêts étrangers dans le secteur manufacturier, à la fois à l'échelle du Canada (graphique 4-1) et dans les différentes régions du pays (graphique 4-2).

Si les entreprises appartenant à des étrangers – notamment les sociétés multinationales – sont susceptibles de réagir différemment aux forces du changement, c'est entre autres parce que, quand elles doivent décider dans quel pays effectuer l'expansion ou la contraction de leurs opérations, elles auraient déjà le choix d'investir dans n'importe quelle partie du monde. Cette situation suscite diverses inquiétudes : les multinationales peuvent être plus portées à déplacer leur production vers des pays où les coûts des facteurs sont faibles (notamment où les salaires sont bas); elles auraient une plus forte propension à fermer leurs usines dans notre pays que ne le sont les entreprises appartenant à des Canadiens; les entreprises canadiennes sont les grandes

Graphique 4-1

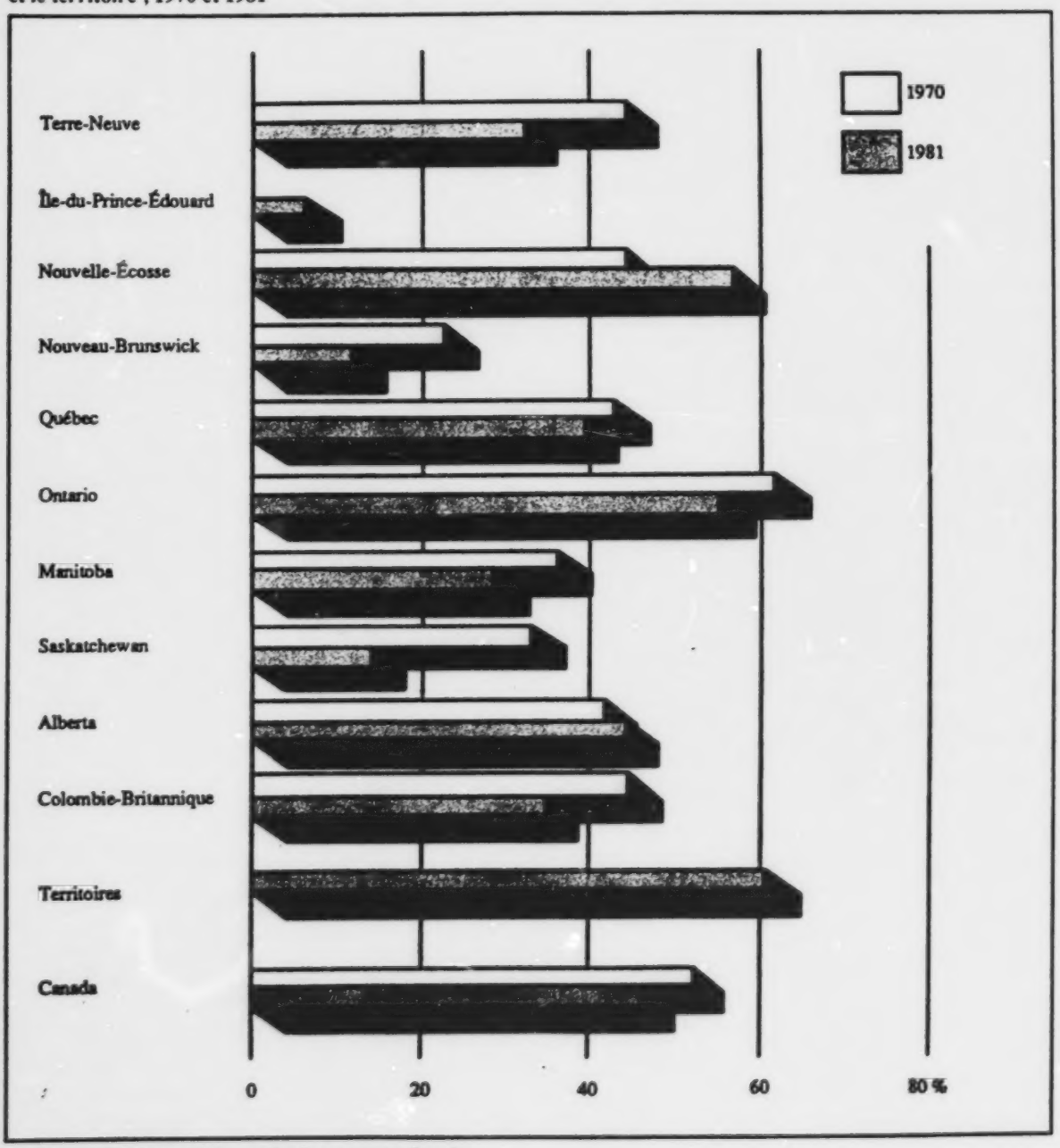
Propriété étrangère[1] dans le secteur manufacturier canadien, 1970-1981

1 Données établies à partir du rapport des expéditions des entreprises étrangères aux expéditions de l'ensemble des entreprises manufacturières au Canada.

SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

Graphique 4-2

Expéditions des entreprises étrangères[1] du secteur manufacturier canadien, selon la province et le territoire[2], 1970 et 1981



1 En proportion des expéditions totales du secteur manufacturier.
2 Pour des raisons de confidentialité, il n'est pas possible d'utiliser les données de l'Île-du-Prince-Édouard et des Territoires pour 1970.
SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

absentes dans les industries de recherche appliquée, à forte capacité de croissance, où les multinationales jouent souvent un rôle important; enfin, l'abaissement des barrières tarifaires poussera les multinationales ayant des usines au Canada à déménager aux États-Unis plutôt que de rationaliser leurs opérations au Canada. Nous tenterons de voir dans le présent chapitre[1] si ces inquiétudes sont fondées.

Les multinationales et le problème de l'adaptation

On prétend souvent que les filiales canadiennes d'entreprises multinationales ont tendance à s'adapter au progrès technologique, à l'intensification de la concurrence internationale ou à des modifications de la politique commerciale par des comportements moins favorables à l'économie nationale que ceux des firmes canadiennes. Cela revient en quelque sorte à dire, comme on l'avance parfois, que l'économie du pays hôte profite rarement de l'investissement étranger. Cette préoccupation est renforcée par la peur que la pression accrue de la concurrence internationale et la libéralisation de la politique commerciale n'entraînent la disparition des simples « usines satellites » et que le Canada ne connaisse un exode massif des usines de propriété étrangère établies à la faveur de la protection tarifaire[2].

Les tenants de cette thèse soutiennent que certaines formes de production ne sont pas économiquement viables au Canada en l'absence de barrières commerciales. Ils craignent cependant que, même si la production est viable, les multinationales déplaceront leurs activités vers les pays en développement ou les centraliseront dans leurs pays d'origine plutôt que de faire les investissements nécessaires au Canada.

Il faut donc se demander si les multinationales ont davantage tendance que les firmes nationales à déplacer vers l'étranger leur capacité de production ou à mettre fin à leurs opérations quand elles font face à des problèmes d'adaptation. La réponse à cette question n'est pas évidente car les sociétés multinationales ne sont pas parfaitement comparables aux entreprises dont les activités sont exclusivement canadiennes. En effet, elles ne font pas face aux mêmes contraintes ou impératifs d'adaptation et peuvent même être présentes dans des segments différents du marché. C'est pourquoi il est plus ou moins futile de prétendre que les problèmes intérieurs d'adaptation seraient moins graves si des intérêts locaux faisaient l'acquisition des entreprises étrangères. Très souvent, pour ne pas dire dans tous les cas, ce sont les caractéristiques fondamentales du marché – technologie, coût du transport, coût et qualité de la main-d'œuvre et ainsi de suite – qui déterminent la nature du problème d'adaptation et les caractéristiques de la propriété.

Pour décider de s'établir dans un pays donné, une entreprise multinationale se base sur deux critères : la viabilité économique de la production locale et la viabilité de la propriété multinationale de la production locale.

La viabilité économique de la production locale dépend du prix des facteurs de production dans le pays (main-d'œuvre, matières premières, énergie et capital, en particulier) et de la taille du marché, du coût du transport et des obstacles au commerce. Toute augmentation du coût relatif de la production intérieure est susceptible d'entraîner à long terme une substitution de biens étrangers aux biens produits sur place. Et les entreprises étrangères et les entreprises canadiennes ont, les unes comme les autres, de bonnes raisons d'effectuer cette substitution.

En ce qui concerne la viabilité de la propriété multinationale de la production locale, il y a lieu de mentionner que ce que l'entreprise multinationale cherche à faire, c'est faciliter le transfert international d'actifs invisibles qui lui sont propres, c'est-à-dire la technologie, l'expérience et la réputation. La technologie peut être protégée contre l'imitation par un brevet ou le secret; la réputation, par une marque de commerce; et l'expérience, par la culture institutionnelle et commerciale de l'entreprise, laquelle est unique. Si ces actifs perdent de leur importance durant le processus de production ou si leur transfert, au moyen de transactions purement commerciales (par exemple, des accords de licence) devient possible, les avantages de la propriété étrangère diminuent. Le retrait d'une multinationale, dans ces circonstances, ne veut pas dire que la production n'est plus possible dans le pays en question, mais simplement qu'elle apparaît plus rentable pour un propriétaire national que pour la multinationale.

Ce qu'il faut retenir pour le moment, c'est que le but premier de la multinationale est (ou devrait être) de fournir certains actifs invisibles qui lui sont propres et qui sont nécessaires comme facteurs de la production locale. Dès qu'un apport constant de ces facteurs de production n'est plus nécessaire ou qu'il est possible de se les procurer autrement – par voie de licence, par exemple –, la propriété multinationale ne confère plus d'avantage particulier. Cela ne reflète pas un manque de loyauté ou d'intérêt envers l'économie locale, mais uniquement l'importance que la multinationale accorde à sa fonction économique première.

Dans les sections qui suivent, nous analysons des données concernant la réaction des multinationales à l'évolution des

échanges commerciaux. Comme nous le verrons, il n'y a pas lieu de croire que les multinationales seraient particulièrement portées à se retirer d'un pays lorsque la conjoncture économique devient défavorable. D'ailleurs, les filiales canadiennes qui semblent avoir connu le plus de succès, pour ce qui est de leur part des exportations et de l'emploi par rapport aux filiales du monde entier, appartiennent à des industries où le commerce mondial a connu la croissance la plus rapide.

La production à l'étranger

Les revues d'affaires, preuves à l'appui, ont déploré le déplacement des activités de production d'entreprises des États-Unis (et du Canada) vers l'Extrême-Orient et l'Amérique latine. Voici ce qu'on pouvait lire, par exemple, dans un reportage spécial de *Business Week* :

> Dans de plus en plus d'industries, des fabricants ferment leurs portes ou réduisent leurs activités pour devenir des organismes de commercialisation au service d'autres producteurs, surtout étrangers [...] (Traduction)

Un nouveau type de société est donc né : il s'agit de manufacturiers qui fabriquent peu ou pas du tout et qui offrent de plus en plus de services. Ils peuvent s'adonner à de nombreuses activités lucratives – allant de la conception à la distribution – mais ils n'ont pas leurs propres opérations de production. Contrairement aux fabricants traditionnels, ce sont des sociétés creuses[3].

Dans quelles circonstances les sociétés déplacent-elles une partie de leur appareil de production de pays où les salaires (ou les coûts) sont élevés vers des pays où les salaires (ou les coûts) sont bas ? Quel est le rôle des multinationales dans ce processus ? Pour répondre à ces questions, nous nous attacherons surtout à expliquer les différences qui existent entre les industries quant à l'importance de l'activité de valeur ajoutée effectuée à l'étranger. Nous tenterons ainsi de déterminer, compte tenu des caractéristiques de l'industrie en cause, si les multinationales sont plus portées que les entreprises nationales d'un pays donné à déménager leurs activités de production vers des pays où les coûts sont bas.

Une récente étude réalisée aux États-Unis révèle que les produits importés par les entreprises américaines en vertu des numéros tarifaires 807 et 806.3 (en vertu desquels les producteurs peuvent expédier des marchandises à l'étranger pour leur transformation et ne payer les droits de douane américains que sur la valeur ajoutée à l'étranger lorsqu'elles sont réimportées sous forme de produits finis) ont tendance à être plus importants, par rapport aux expéditions intérieures, dans les industries où la concurrence des importations est plus forte et où la production se caractérise par l'utilisation d'une proportion relativement forte de femmes et de travailleurs non qualifiés, de faibles coûts de transport des produits, des ratios capital/main-d'œuvre peu élevés, une intensité moyenne de recherche appliquée, et une plus forte syndicalisation et des grèves plus fréquentes[4].

Par conséquent, il semble avantageux pour une entreprise de déplacer sa production à l'étranger lorsque le processus de production comprend des activités qu'elle peut réaliser séparément en versant des salaires peu élevés et en utilisant peu de capital, ou lorsque les coûts de transport des produits intermédiaires sont bas. Compte tenu de ces caractéristiques, l'étude révèle que l'incidence de la production à l'étranger ne dépend pas de la présence de multinationales dans une industrie.

D'après une étude plus récente de la sensibilité des importations, dans le secteur manufacturier de l'Australie, aux variations des prix relatifs des biens produits dans le pays et des biens importés[5], les importations sont *moins sensibles* aux variations *à court terme* de leur prix relatif dans les industries où les multinationales ont une présence relativement importante. En revanche, elles sont *plus sensibles* aux variations *à long terme* de leur prix relatif. Pour ce qui est des variations à long terme, l'étude conclut que :

> cette constatation rejoint l'argument selon lequel, parce que les multinationales sont en mesure d'intégrer le commerce extérieur et les changements de provenance de leurs stocks et que leurs filiales constituent une source sûre d'approvisionnement en importations, leur présence accroît la sensibilité des ventes matérielles de produits importés aux coûts d'option relatifs des importations et de la production intérieure. (Traduction)

Par contre, les multinationales sont moins sensibles aux variations des prix à court terme :

> [...] les multinationales ne modifieront leurs positions que si, à leur avis, le changement [des prix relatifs] se maintiendra pendant assez longtemps pour qu'elles aient intérêt à investir dans leur adaptation interne. Toutefois, si l'adaptation a surtout lieu par l'entremise des marchés extérieurs, la part des importations dépendra en général davantage des cycles de courte durée de poussée et de recul.

Il y aurait donc lieu de croire que les multinationales peuvent contribuer à la stabilité de la production en période de variations à court terme des prix des importations (comme celles qui sont causées par les fluctuations du taux

de change, par exemple). Par contre, les multinationales sont beaucoup plus sensibles que les entreprises nationales aux modifications structurelles à long terme de l'avantage comparatif, que reflètent les variations des prix relatifs des importations. En d'autres termes, la multinationale semble bien placée pour faire la distinction entre des changements permanents (ou structurels) et des changements temporaires (ou cycliques). Enfin, on est en droit de se demander si les multinationales sont elles-mêmes à l'origine de différences au niveau de la sensibilité des importations ou si elles sont simplement présentes, à des degrés divers, dans les industries caractérisées par des modes différents d'adaptation aux importations. D'après les données disponibles, l'existence des multinationales s'expliquerait par le fait qu'il est possible de déplacer la production vers des endroits où les coûts sont moindres, mais, également, ces mêmes multinationales sont à l'origine de cette possibilité.

La mobilité de la production

Quant à savoir si, comme certains le prétendent, les multinationales sont plus portées que les autres entreprises à déplacer leur production d'endroits où les coûts sont élevés vers des endroits où les coûts sont bas, on peut invoquer l'argument suivant : les multinationales déplacent la production d'un pays à faibles coûts à un autre ou d'un pays à coûts élevés à un autre en fonction de l'évolution à court terme des salaires locaux, des taux de change, des prix des matières premières, de la situation sur le marché du travail ou du climat politique. C'est ce qu'on appelle l'hypothèse des « capitaux mobiles ».

Une étude méthodique des déplacements – effectués par des multinationales – de la production de semi-conducteurs en Amérique latine et en Extrême-Orient révèle que les multinationales réagissent rapidement aux variations des prix intérieurs et des taux de change, mais qu'elles ne déplacent qu'une petite partie de leur activité de production[6]. Diverses études montrent que la production à l'étranger d'entreprises américaines est au moins aussi stable que la production locale ou que la production intérieure américaine au sein de la même industrie[7]. Les sources étrangères ne semblent pas être utilisées uniquement pour faire face aux « périodes de pointe » de la demande. De plus, la stabilité relative de la production à l'étranger caractériserait autant les industries où les fournisseurs étrangers sont des filiales d'entreprises américaines que les industries où ils sont des entrepreneurs indépendants.

Les données examinées nous amènent elles aussi à conclure que les multinationales sont plutôt moins portées que les entreprises nationales à déplacer leurs activités de production à la suite de variations à court terme des coûts de production relatifs dans le pays hôte. Cependant, nous ne savons toujours pas pourquoi elles jugent suffisant de réagir à ce type de changement par des déplacements limités. Ce pourrait être parce qu'il serait très coûteux de modifier les « mandats » de production des filiales établies dans les pays concernés (c'est-à-dire le rôle qui leur est imparti dans la stratégie globale de la multinationale). D'un autre côté, il serait peut-être également assez coûteux de maintenir un surplus de capacité dans un certain nombre de pays en attendant de pouvoir réaffecter la production dans le pays qui offrira les coûts les plus bas à un moment précis[8]. Par contre, il se peut que les entreprises présentes sur chacun des marchés réagissent plus rapidement que les multinationales à certains impératifs de changement créés par les écarts de coût entre les pays. Il arrive en effet que les participants à des échanges sur un marché décentralisé ne tiennent pas compte du coût d'un surplus de capacité, même s'ils ne peuvent, en définitive, y échapper. Le marché décentralisé risque donc de réagir de façon exagérée aux variations des coûts relatifs de la production dans un pays donné. En ce sens, la multinationale est en mesure d'affecter plus efficacement ses ressources.

La disparition et les fermetures d'usines au Canada

Les données présentées dans les sections précédentes nous amènent à conclure que, compte tenu des caractéristiques des industries dans lesquelles elles exercent leurs activités, les entreprises multinationales seraient plutôt moins mobiles que les autres entreprises. Un certain nombre d'études réalisées sur la création et la disparition d'établissements dans le secteur manufacturier au Canada fournissent d'autres données sur cette question.

Ainsi, les auteurs d'une étude récente publiée par le Conseil économique font une distinction entre les entreprises qui quittent une industrie en fermant leur usine et celles qui le font en vendant leur usine (cession)[9]. Ils ont constaté qu'au cours de la période 1970-1979, parmi les entreprises qui quittaient une industrie, celles qui appartenaient à des intérêts étrangers se départissaient beaucoup plus souvent de leurs usines que les entreprises nationales. Bien que cette tendance puisse s'expliquer par les caractéristiques de certaines industries, on la retrouve dans les travaux d'autres chercheurs, selon lesquels les multinationales américaines vendent ou liquident leurs filiales canadiennes non pas parce qu'elles sont au bord de la faillite, mais parce qu'elles jouent un rôle secondaire ou accessoire dans les activités de la société mère[10]. Par contre, lorsqu'une entreprise canadienne quitte une industrie, il arrive

beaucoup plus souvent que ce soit parce que le marché ne lui permet plus de survivre. Pour ce qui est de l'entrée dans un secteur d'activité, l'étude du Conseil a permis de constater que les entreprises étrangères sont probablement beaucoup plus portées que les entreprises canadiennes à entrer dans une industrie en achetant une usine existante qu'en en construisant une neuve.

Le fait que les multinationales soient plus portées à utiliser une usine existante qu'à construire de nouvelles installations ne signifie pas qu'elles ont une plus grande propension que les entreprises du pays à mettre un terme à leurs opérations lorsqu'elles doivent s'adapter sous l'effet de la concurrence internationale ou du progrès technique. Cela signifie plutôt, comme nous l'avons déjà évoqué dans le présent chapitre, que la viabilité de la production intérieure et les avantages d'une opération de nature multinationale dépendent de groupes de facteurs différents. C'est pour cette raison que les multinationales peuvent parfois acheter les installations de producteurs locaux et, à d'autres moments, les revendre.

Les auteurs de l'étude du Conseil économique se sont également penchés sur la réaction des entreprises étrangères et canadiennes à la situation dans leur industrie. Ils sont arrivés à la conclusion que les différences qui s'observent d'une industrie à l'autre en ce qui concerne les fermetures d'usines par des entreprises étrangères qui abandonnent l'industrie ne sont pas liées à la croissance et à la rentabilité au Canada. Pour ce qui est des entreprises étrangères, le taux de fermeture d'usines est même assez irrégulier. Par contre, quand il s'agit des entreprises canadiennes, le nombre de fermetures d'usines augmente à mesure que le taux de croissance de la production canadienne diminue.

Dans l'ensemble, l'analyse statistique du Conseil indique que les décisions des entreprises étrangères du secteur manufacturier du Canada, que ce soit pour quitter un secteur d'activité ou y entrer, seraient plus ou moins indépendantes de la conjoncture qui prévaut sur le marché canadien, mais qu'il n'en va pas de même pour les entreprises canadiennes. D'autres études aboutissent à des résultats analogues[11]. Certes, cela ne signifie pas qu'il est impossible de cerner les raisons pour lesquelles les multinationales ouvrent et ferment des usines au Canada. Les résultats auxquels nous faisons allusion ont trait à l'influence des conditions du marché canadien sur les décisions de ces entreprises, mais il convient de préciser que d'autres facteurs entrent également en ligne de compte dans ces décisions, notamment le choix des possibilités d'investissement dont la multinationale dispose dans le monde.

Le refus apparent des multinationales d'abandonner leurs filiales canadiennes quand la situation se détériore sur le marché canadien est également ressorti d'études par entrevue. D'après une étude où 15 entreprises étrangères étaient appariées à un nombre égal d'entreprises canadiennes du secteur manufacturier,

> bien que les entrevues aient été menées au début de 1982, alors que les filiales canadiennes et les sociétés américaines (les sociétés mères) accusaient un surplus de capacité, il n'y avait eu aucune tentative de fermeture des filiales, que ce soit parce que leur mandat n'était plus approprié, ou que la capacité excédait les besoins des sociétés mères. Cette constatation, il va sans dire, ne corrobore pas l'argument selon lequel les filiales ferment leurs portes au Canada lorsqu'elles éprouvent des difficultés ou que l'emploi est menacé dans les sociétés mères des États-Unis. Dans l'échantillon retenu, c'était les entreprises de propriété canadienne qui envisageaient de quitter le Canada pour s'installer dans des endroits où les coûts étaient plus bas et la conjoncture économique plus stable[12]. (Traduction)

À en juger par toutes les études précitées, les multinationales seraient plutôt moins portées que les entreprises nationales à quitter les industries du pays lorsqu'elles sont confrontées à des problèmes d'adaptation[13].

Une rationalisation de la production qui passe par les échanges

Un accroissement de la spécialisation internationale entraîne des changements dans l'organisation de la production intérieure. La spécialisation intérieure peut être horizontale ou verticale, ou les deux. Dans le premier cas, l'entreprise affecte ses installations de production intérieure à un groupe précis de produits et obtient le reste de sa gamme de produits auprès d'entreprises, affiliées ou non, au pays ou à l'étranger. Dans le deuxième cas, l'entreprise affecte ses installations de production intérieure à un stade particulier de production et obtient à l'étranger ou au Canada les composantes, les matières premières et, le cas échéant, les produits finis dont elle a besoin. La société qui vend et offre des services mais ne produit rien au niveau intérieur (la « société creuse » déjà évoquée) et la société qui spécialise sa production au niveau de produits primaires constituent des cas limites de la spécialisation verticale.

La spécialisation qui repose sur les échanges suppose une augmentation à la fois des importations et des exportations par rapport à la valeur ajoutée dans le pays d'appartenance de l'entreprise (à condition que la spécialisation ne se situe pas au premier ou au dernier stade du processus de production). Elle peut également entraîner l'agrandissement des

usines et, dans tous les cas, un accroissement de la taille des lots et de la durée des séries de production. Les avantages de la rationalisation dépendent ici des économies d'échelle propres aux usines et de la longueur des séries de production. Celles-ci, à leur tour, dépendent en partie de l'ampleur des coûts fixes imputables aux usines, aux produits et à certains stades de production. L'importance relative des coûts fixes ou des frais généraux est fonction de la technologie de production et des prix relatifs des divers éléments qui entrent dans les frais généraux.

Les technologies de production – et, partant, l'importance des coûts fixes – varient d'une industrie à l'autre et évoluent aussi avec le temps. Certains observateurs, par exemple, prétendent que l'avènement de la fabrication assistée par ordinateur a fait baisser les coûts fixes (d'établissement) imputables à certains produits ou stades de production et a donc réduit les économies associées à des lots de grande taille. L'efficacité qui résulte de la rationalisation, qu'elle soit intérieure ou axée sur les échanges, varie donc selon les industries, selon les pays, et dans le temps. Autrement dit, la rationalisation correspond essentiellement à une baisse maximale des coûts, compte tenu des technologies de l'heure et des prix des facteurs de production. Bien qu'il soit possible de déterminer si les entreprises étrangères et les entreprises d'un pays donné se sont spécialisées au même rythme dans une industrie en particulier, on ne saurait en conclure que l'un des deux groupes d'entreprises n'a pas adopté le comportement approprié, sans tenir dûment compte de leurs caractéristiques respectives.

Le Conseil économique a réalisé deux études complètes sur le rapport qui existe entre les modifications apportées à la politique commerciale, et l'organisation de la production intérieure[14]. Les auteurs de ces études ont examiné l'effet des modifications des tarifs douaniers canadiens sur la taille des usines dans le secteur manufacturier canadien (par rapport aux usines des États-Unis) et sur le degré de spécialisation des produits dans ces usines au cours de la période 1970-1979. Leur première conclusion est que la libéralisation des échanges ne fait pas varier la taille relative des usines des entreprises étrangères et des entreprises canadiennes. Que les usines établies au Canada appartiennent à des étrangers ou à des Canadiens, leur taille a tendance à augmenter par rapport à celles qui sont établies aux États-Unis quand le marché canadien prend de l'importance et que la balance commerciale du Canada s'améliore, mais elle a, au contraire, tendance à diminuer par rapport aux usines des États-Unis quand les importations pénètrent davantage le marché canadien. Deuxièmement, pour ce qui est de la spécialisation des gammes de produits (spécialisation horizontale), les auteurs des deux études en question ont constaté qu'une diminution de la protection tarifaire en vigueur s'accompagnait d'une augmentation de la durée moyenne des séries de production au cours de la période 1974-1979 et, une fois de plus, que le pays d'origine des propriétaires ne faisait aucune différence.

Une autre étude, qui a porté sur les différences du degré de spécialisation entre les entreprises étrangères et les entreprises canadiennes de taille moyenne pour quatre groupes de produits, révèle que, sur un échantillon de 15 entreprises canadiennes, en 1982, neuf étaient spécialisées ou étaient en train de se spécialiser[15]. Par ailleurs, sur les 15 entreprises étrangères appariées aux entreprises canadiennes (même industrie, même nombre d'employés [moins de 400]), cinq étaient spécialisées ou étaient en train de se spécialiser. Le reste des entreprises, étrangères ou canadiennes, ou bien quittaient l'industrie, ou bien n'apportaient aucun changement à leurs opérations. Les auteurs concluent de leur analyse que :

> les filiales d'entreprises étrangères sont encore et avant tout des sociétés importatrices [...] au cours de la seconde moitié des années 70, la croissance de leurs exportations était moindre que celle des entreprises canadiennes du même secteur d'activité et elles mettaient plus de temps que ces dernières à accroître leur taille et leur niveau de spécialisation lorsque le contexte commercial l'exigeait[16]. (Traduction)

Les auteurs proposent plusieurs explications au fait que les filiales d'entreprises étrangères se sont adaptées relativement lentement à l'évolution commerciale. Premièrement, les filiales, au départ, étaient plus spécialisées et exportaient davantage que les entreprises canadiennes, et il était donc moins nécessaire qu'elles s'adaptent[17]. La seconde raison, c'est que les dirigeants des filiales éprouvaient quelque difficulté à prendre de véritables initiatives. Plus exactement, il semble qu'il leur ait été difficile de convaincre la direction des sociétés mères de changer de stratégie et, en particulier, de laisser les filiales se spécialiser.

Les stratégies d'approvisionnement des multinationales, dont nous avons traité dans la section sur la mobilité de la production, expliquent que les sociétés mères hésitent à laisser leurs filiales se spécialiser, surtout si cette spécialisation doit être axée sur un mandat de production mondiale. En effet, pour que les multinationales, en investissant directement à l'étranger, puissent profiter des économies de coût découlant des différences de l'évolution des prix et des taux de change entre les pays, elles doivent conserver des sources d'approvisionnement diversifiées, même s'il leur faut pour cela renoncer à des économies d'échelle dans certaines filiales.

L'étude la plus récente de la spécialisation des gammes de produits au Canada, qui a été réalisée auprès de 254 entreprises exportatrices durant la période 1979-1983, révèle que 14 % ont réduit la gamme des produits fabriqués dans leurs usines canadiennes, tandis que 43 % d'entre elles l'ont élargie[18]. Les petites entreprises et les grandes sociétés exportatrices étaient les moins susceptibles de s'être spécialisées. Les entreprises étrangères et canadiennes semblent s'être comportées d'une façon quasi identique, mais l'étude ne dit pas si, compte tenu de la taille et d'autres caractéristiques, le pays d'origine des propriétaires fait une différence.

En conclusion, toutes les études précitées portent à croire que, si l'on considère la rationalisation de la taille des usines et des gammes de produits, les entreprises étrangères et les sociétés canadiennes ont réagi sensiblement de la même façon à l'intensification de la concurrence étrangère. Quand on se livre à ce type de comparaison, il importe de ne pas oublier : 1) que tout changement approprié des modalités de production dépend essentiellement de la technologie et des coûts des facteurs, qui peuvent varier d'une entreprise à l'autre mais aussi selon les industries et les pays; et 2) que l'efficacité d'une filiale ne peut être évaluée en fonction de critères uniquement intérieurs. Autrement dit, le simple fait de constater des différences quant au mode d'adaptation ne permet pas forcément de tirer des conclusions au sujet de la capacité d'adaptation globale de l'économie nationale ou de la politique économique du pays.

Le choix du lieu de production des multinationales américaines

Les multinationales américaines jouent un très grand rôle dans les pays à économie de marché – industrialisés et autres (tableau 4-1). De 1966 à 1983, par exemple, ces sociétés ont constamment fourni environ 18 % des exportations des pays à économie de marché et un cinquième de celles des pays industrialisés à économie de marché. Qu'elles soient représentatives ou non de l'ensemble de ce genre de société, les multinationales américaines continuent d'occuper une place importante dans le commerce mondial et, notamment, dans les industries à forte croissance. Leur comportement a évidemment un effet déterminant sur le secteur manufacturier canadien, puisque leurs expéditions, en 1980, atteignaient tout près de 80 % de celles de l'ensemble des entreprises étrangères au Canada (voir également le graphique 4-1).

Tableau 4-1

Part des exportations des pays à économie de marché attribuable aux multinationales américaines[1], selon l'industrie, certaines années, 1966-1983

En pourcentage

	Exportations de tous les pays à économie de marché				Exportations des pays industrialisés à économie de marché			
	1966	1977	1982	1983	1966	1977	1982	1983
Aliments et produits connexes	7,8	7,5	8,1	9,3	9,5	10,3	10,3	12,0
Produits chimiques et produits connexes	22,8	22,9	25,4	24,6	22,8	23,6	26,6	25,6
Première transformation des métaux et fabrication de produits métalliques	8,4	7,9	7,9	6,4	9,2	8,3	8,9	7,7
Machines	25,4	23,0	23,4	20,8	25,4	22,2	22,8	20,7
Machines non électriques	..	23,7	22,7	20,6	..	23,3	22,8	20,6
Machines électriques et électroniques	..	22,0	24,5	21,5	..	20,3	22,8	20,9
Matériel de transport	35,9	31,4	28,2	32,4	36,1	31,9	29,2	33,8
Autres industries manufacturières	10,9	10,8	10,3	9,8	11,8	12,6	12,4	11,9
Ensemble du secteur manufacturier	17,8	17,6	17,7	17,7	19,2	19,1	19,4	19,5

1 Sociétés mères américaines et toutes leurs filiales.

SOURCE Robert E. Lipsey et Irving Kravis, « The competitiveness and comparative advantage of U.S. multinationals, 1957-83 », Working Paper 2051, National Bureau for Economic Research, Cambridge (Mass.), octobre 1986; département du Commerce des États-Unis, *U.S. Direct Investment Abroad: Revised 1983 Estimates*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1986; et totalisations spéciales fournies par la Division du commerce international de Statistique Canada.

L'importance relative des filiales canadiennes de multinationales américaines, qui peut être mesurée de diverses manières, est déterminée dans notre étude par les parts respectives des exportations, de l'emploi et des dépenses en immobilisations du groupe qui sont attribuables aux filiales canadiennes à participation étrangère majoritaire. On entend ici par « groupe » le réseau global composé d'une société mère et de toutes les filiales dont elle est le principal propriétaire, c'est-à-dire dont elle détient (directement ou indirectement) au moins la moitié des actions. Dans les paragraphes qui suivent, nous nous contenterons d'utiliser le terme « filiale » pour désigner une filiale à participation étrangère majoritaire.

Le tableau 4-2 montre la part des exportations du groupe attribuables aux filiales canadiennes dans diverses industries manufacturières. Bien que l'existence des données nécessaires ait déterminé les années auxquelles les calculs se rapportent, la période comprise entre 1966 et 1977 correspond approximativement à la libéralisation des échanges en Europe et à l'expansion des entreprises américaines dans des régions où elles n'avaient pas l'habitude d'investir (c'est-à-dire ailleurs qu'au Canada, en Grande-Bretagne et en Amérique latine)[19]. En 1977, cette évolution était, en grande partie, chose faite.

Les données du tableau 4-2 révèlent qu'entre 1966 et 1977, la part des exportations du groupe attribuable aux filiales canadiennes a diminué dans toutes les industries sauf deux, soit celle de la première transformation des métaux et de la fabrication de produits métalliques, et celle du matériel de transport, où le résultat obtenu découlait du Pacte canado-américain de l'automobile (voir aussi le tableau 1-1). Entre 1977 et 1984, la part des exportations du groupe réalisée par les filiales canadiennes a augmenté dans trois industries (produits chimiques, machines non électriques et matériel de transport), diminué dans trois autres (aliments, première transformation des métaux et fabrication de produits métalliques, et autres industries manufacturières), et s'est plus ou moins maintenue dans un cas (machines électriques). La catégorie « autres industries manufacturières » comprend celles du bois et des produits en papier, du textile et du vêtement, des produits en caoutchouc, des produits minéraux non métalliques (argile, verre et autres) et des instruments scientifiques.

Les résultats sont semblables lorsqu'on calcule la part des exportations des filiales canadiennes par rapport aux exportations de l'ensemble des filiales dans les pays industrialisés (exception faite, donc, des exportations des sociétés mères américaines et de celles des filiales établies dans les pays en développement). Comme le montre le tableau 4-3, la part attribuable aux filiales canadiennes des exportations de machines électriques et électroniques par les filiales des pays industrialisés a augmenté entre 1977 et 1984, tandis que, comme on peut le voir au tableau 4-2, la part des exportations des groupes attribuable aux filiales canadiennes dans cette industrie a quelque peu diminué durant cette période. Cela impliquerait que les exportations des filiales canadiennes dans l'industrie des machines électriques ont augmenté plus rapidement que celles des filiales établies dans les autres pays industrialisés, mais plus lentement que les exportations des sociétés mères américaines ou des filiales établies dans les pays en développement, ou des deux.

Tableau 4-2

Part des exportations du groupe[1] attribuable aux filiales canadiennes, selon l'industrie, certaines années, 1966-1984

En pourcentage

	1966	1977	1982	1983	1984
Aliments et produits connexes	9,8	5,2	1,7	1,7	1,4
Produits chimiques et produits connexes	6,6	2,3	x	3,4	3,5
Première transformation des métaux et fabrication de produits métalliques	3,1	11,5	5,1	7,5	9,2
Machines	3,9	2,9	x	3,2	3,9
Machines non électriques	..	2,9	x	3,7	3,9
Machines électriques et électroniques	..	2,7	2,5	2,6	2,6
Matériel de transport	15,2	20,5	23,5	26,4	28,9
Autres industries manufacturières	18,4	12,8	9,1	9,3	9,8
Ensemble du secteur manufacturier	10,4	10,6	9,4	11,1	12,2

1 Société mère et toutes ses filiales.

SOURCE Donald G. McFetridge, *Les multinationales et la libéralisation des échanges*, Conseil économique du Canada (à paraître).

Tableau 4-3

Part des exportations des filiales de multinationales américaines dans les pays industrialisés attribuable aux filiales canadiennes, selon l'industrie, certaines années, 1966-1984

En pourcentage

	1966	1977	1982	1983	1984
Aliments et produits connexes	32,0	13,4	3,5	4,1	3,8
Produits chimiques et produits connexes	21,9	5,3	x	6,6	6,9
Première transformation des métaux et fabrication de produits métalliques	16,5	33,7	16,6	19,8	22,8
Machines	10,6	7,6	x	9,3	10,2
Machines non électriques	..	6,6	x	7,7	9,0
Machines électriques et électroniques	..	10,0	13,1	14,6	14,9
Matériel de transport	39,6	47,3	51,9	56,6	65,0
Autres industries manufacturières	47,8	29,8	19,9	21,1	21,9
Ensemble du secteur manufacturier	29,1	25,9	22,8	25,9	29,6

SOURCE McFetridge, *Les multinationales*.

Le tableau 4-4, qui indique la variation de la part de l'emploi attribuable aux filiales canadiennes de 1977 à 1984 (industries manufacturières et autres industries), est également révélateur. On remarque que, contrairement à ce qui se passe pour les exportations, la part de l'emploi ne varie pas directement en fonction du taux de change ni du niveau national des prix. Le tableau montre que dans les établissements nord-américains (filiales canadiennes et sociétés mères américaines) des multinationales américaines dans l'ensemble des industries, la part canadienne de l'emploi a fléchi de 13 %. Quant à la part de l'emploi dans le groupe (dont la société mère fournit la plus grande proportion) qui est attribuable aux filiales canadiennes, elle a diminué de 11 %.

Les écarts du taux de variation des parts entre les industries prennent d'autant plus d'importance que la variation de la part globale des filiales canadiennes et des sociétés mères américaines peut dépendre de facteurs cycliques. Le classement par secteur de la variation de la part de l'emploi dans le groupe attribuable aux filiales canadiennes entre 1977 et 1984 se présente ainsi :

	(En pourcentage)
Commerce de détail	51
Secteur manufacturier	–14
Commerce de gros	–18
Pétrole	–20
Exploitation minière	–24
Finances, assurances et services immobiliers	–28
Transport, communications et services publics	–49
Services	–53

Les plus fortes baisses de la part de l'emploi dans le groupe attribuable aux filiales canadiennes ont été enregistrées dans les secteurs primaire – pétrole et mines – et tertiaire. Il est intéressant d'examiner plus amplement cette variation dans le secteur des finances (sauf les services bancaires), des assurances et des services immobiliers (tableau 4-5), par exemple, où l'emploi dans les filiales canadiennes est tombé de près de 11 %, en chiffres absolus, tandis qu'il a augmenté de 24 % dans les sociétés mères américaines et toutes les autres filiales. Les filiales canadiennes ont donc enregistré une baisse de 28 % de leur part de l'emploi dans le groupe et de 38 % de leur part de l'emploi dans toutes les filiales. Ces diminutions peuvent être imputables à la croissance du marché des eurodevises, à un assouplissement de la réglementation financière en Europe et au maintien d'une réglementation rigoureuse (surtout à l'égard des entreprises appartenant à des intérêts étrangers) au Canada.

Une analyse statistique des facteurs qui déterminent les écarts de variation, selon l'industrie, de la part des effectifs employés par les filiales canadiennes par rapport à l'effectif total des multinationales américaines en Amérique du Nord révèle que la libéralisation des échanges a eu un effet bénéfique sur l'emploi au Canada[20]. En particulier, la baisse de la part de l'emploi au Canada a été plus faible (et l'augmentation plus forte) dans les industries où la suppression des barrières tarifaires a été la plus forte[21]. Plus les coûts unitaires en main-d'œuvre au Canada étaient élevés par rapport à ceux que l'on observait aux États-Unis au début de la période, plus la baisse de la part de l'emploi des filiales canadiennes a été forte (et la hausse faible). En d'autres mots, une plus grande libéralisation des échanges peut

Tableau 4-4

Variation de la part de l'emploi des filiales canadiennes de multinationales américaines, selon l'industrie, 1977-1984

Base 100 pour 1977

	Part canadienne de l'emploi de l'Amérique du Nord	Part canadienne de l'emploi du groupe[1]	Part canadienne de l'emploi des filiales dans les pays industrialisés
Toutes les industries	87	89	103
Secteur manufacturier	85	86	101
Aliments et produits connexes	65	66	74
Meuneries et produits de boulangerie-pâtisserie	56	55	58
Boissons	74	74	80
Autres aliments	66	69	79
Produits chimiques et produits connexes	101	105	112
Produits chimiques d'usage industriel et produits synthétiques	116	117	112
Médicaments	115	121	123
Savons, composés pour le nettoyage et produits de toilette	98	105	131
Première transformation des métaux et fabrication de produits métalliques	116	110	83
Première transformation des métaux	152	147	88
Fabrication de produits métalliques	80	79	84
Machines non électriques	86	90	113
Machines agricoles et matériel de jardin	..	..	..
Machinerie de construction et matériel connexe	145	148	170
Machines de bureau et machines à calculer	59	65	..
Autres machines non électriques	101	100	109
Machines électriques et électroniques	52	59	101
Appareils ménagers	41	42	..
Postes de radio et de télévision et matériel de communication	..	..	..
Pièces et accessoires électroniques	..	..	..
Autres machines électriques et électroniques	128	131	..
Matériel de transport	125	129	144
Véhicules automobiles et pièces	..	..	..
Autre matériel de transport	..	..	..
Autres industries manufacturières	69	69	78
Produits du tabac	..	..	..
Textiles et vêtements	68	69	86
Bois de construction, bois et meuble	67	67	84
Papier et produits connexes	73	67	47
Impression et publication	112	114	..
Produits en caoutchouc	..	..	..
Divers produits en plastique	188	153	119
Produits en verre	..	..	..
Produits en pierre et en argile et autres produits	43	44	61
Instruments et produits connexes	53	54	59
Commerce en gros	69	82	99
Biens durables	60	82	102
Biens non durables	94	94	92
Commerce de détail	145	151	157
Finances, assurances et affaires immobilières	73	72	65

Tableau 4-4 (suite)

	Part canadienne de l'emploi de l'Amérique du Nord	Part canadienne de l'emploi du groupe[1]	Part canadienne de l'emploi des filiales dans les pays industrialisés
Mines	78	76	107
Pétrole	78	80	105
Extraction du pétrole et du gaz naturel	64	62	72
Pétrole brut et gaz naturel	156	75	57
Services aux champs de pétrole et de gaz naturel	56	77	122
Produits du pétrole et du charbon	96	93	103
Transports, communications et services d'utilité publique	51	51	81
Services	47	47	67
Nombre d'observations	42	42	38

1 Sociétés mères et toutes leurs filiales.
SOURCE McFetridge, *Les multinationales*.

Tableau 4-5

Part de l'emploi des filiales de multinationales, finances[1], assurances et affaires immobilières, 1977 et 1984

	1977		1984	
	Nombre d'employés	Part de l'emploi	Nombre d'employés	Part de l'emploi
	En milliers	En pourcentage	En milliers	En pourcentage
Filiales de multinationales				
Dans tous les pays				
Y compris les sociétés mères américaines	880	100,0	1 082	100,0
Exception faite des sociétés mères américaines	63	7,1	90	8,3
Au Canada	31	3,6	28	2,6
Au Royaume-Uni	9	1,0	27	2,4

1 Exception faite des services bancaires.
SOURCE McFetridge, *Les multinationales*.

ralentir, et même inverser, la diminution de la part de l'emploi des filiales canadiennes en Amérique du Nord découlant de coûts unitaires qui désavantagent le Canada par rapport aux États-Unis.

La part canadienne de l'emploi dans les filiales établies dans les pays industrialisés a augmenté de 3 % durant la période 1977-1984, mais n'a pratiquement pas changé dans le secteur manufacturier (voir le tableau 4-4). Dans ce dernier, la variation de la part de l'emploi a été une augmentation de 70 % dans les industries de la machinerie de construction et des machines connexes, et de 44 % dans celle du matériel de transport, et une diminution de 39 % dans celle des produits en pierre, en argile, et autres minéraux non métalliques, de 41 % dans celle des instruments scientifiques, et de 53 % dans l'industrie des produits en papier.

Les données relatives aux parts des exportations et de l'emploi donnent à penser que le Canada est devenu, pour

les multinationales américaines, un lieu de production plus important dans certaines industries et moins important dans d'autres. On en vient alors à se demander si ces deux groupes d'industries ont des caractéristiques bien définies. Le tableau 4-6 répond en partie à cette question, dans la mesure où il montre que les industries où ont augmenté les parts des exportations et de l'emploi attribuables aux filiales canadiennes sont généralement caractérisées par une croissance plus rapide et une plus grande intensité de recherche appliquée. Les chiffres montrent par ailleurs que les industries où diminuent les parts des exportations et de l'emploi des filiales canadiennes affichent des caractéristiques contraires. En particulier, les trois industries où la part de l'activité des multinationales américaines attribuable aux filiales canadiennes a enregistré un ralentissement marqué de 1977 à 1984 – aliments et produits connexes, première transformation des métaux et fabrication de produits métalliques, et autres industries manufacturières –, ont affiché trois des quatre plus bas taux de croissance des exportations mondiales (pays à économie de marché) de 1977 à 1982, de même que la plus faible intensité de recherche appliquée (dans les sociétés mères américaines).

D'autres données montrent que la libéralisation des échanges rend la production au Canada plus attrayante, et non le contraire. Ainsi, d'après une analyse statistique des écarts de variations de la part de l'emploi des filiales au Canada de 1977 à 1984, la variation de la part des filiales canadiennes était généralement plus grande (plus positive), à mesure qu'augmentait l'importance des exportations des filiales à l'échelle mondiale, le nombre de ces filiales et la part des importations canadiennes exemptes de droits de douane. En revanche, la variation de la part des filiales canadiennes était généralement plus faible (plus négative) à mesure que s'accroissait la différence entre les coûts unitaires de main-d'œuvre des filiales canadiennes et celles des pays moins développés en 1977, et à mesure qu'augmentait la proportion des échanges intra-entreprise à l'échelle mondiale, c'est-à-dire les exportations des filiales vers des entreprises du groupe (société mère et autres filiales)[22]. Dans l'ensemble, ces données tendraient à prouver que l'accroissement du commerce, la croissance des groupes et la libéralisation des échanges par le Canada sont autant de facteurs qui font du Canada un lieu plus avantageux pour la production.

Le fait que le Canada soit un lieu de production moins intéressant pour les multinationales américaines dans certains domaines (aliments, première transformation des métaux et fabrication de produits métalliques, et autres industries manufacturières) ne nous autorise pas à conclure que le Canada a perdu son attrait pour toutes les entreprises.

Tableau 4-6

Indicateurs de l'importance relative des filiales canadiennes de multinationales américaines, selon l'industrie, 1977-1984

En pourcentage

	Variation de la part des filiales canadiennes en ce qui concerne :			Taux annuel moyen de croissance des exportations mondiales[2], 1977-1982	Proportion des employés des sociétés mères américaines affectés à la R-D par rapport à l'emploi total dans le groupe, 1977
	L'emploi des filiales des pays développés	Les exportations du groupe[1]	Les exportations des filiales des pays développés		
Aliments et produits connexes	–26,1	–73,1	–71,6	6,8	0,9
Produits chimiques et produits connexes	11,9	52,2	30,2	10,9	4,7
Première transformation des métaux et fabrication des produits métalliques	–16,5	–20,0	–32,3	7,9	1,0
Machines non électriques	13,0	34,5	18,4	9,5	4,3
Machines électriques	1,2	–3,7	125,8	10,7	4,0
Matériel de transport	43,9	41,0	37,4	8,7	4,4
Autres industries manufacturières	–21,5	–21,9	–26,5	8,8	1,8
Ensemble du secteur manufacturier	0,5	15,1	14,3	9,0	3,0

1 Société mère et toutes ses filiales.
2 Mesurées en dollars US.
SOURCE McFetridge, *Les multinationales*.

Comme nous l'avons évoqué au début du présent chapitre (voir « Les multinationales et le problème de l'adaptation »), c'est la nature multinationale d'une activité donnée qui peut devenir moins attrayante. Il se peut également que l'activité multinationale devienne moins intéressante pour une entreprise américaine que pour des entreprises européennes ou japonaises.

Si la production au Canada avait perdu de l'attrait, la part canadienne globale des exportations mondiales aurait dû diminuer. Or, comme on peut le constater au tableau 4-7, elle n'a pas diminué, entre 1977 et 1983, dans les domaines des aliments et produits connexes, ni dans l'industrie de première transformation des métaux et de fabrication de produits métalliques. Il y a donc lieu de croire que c'est la propriété d'installations de production au Canada plutôt que la production au Canada proprement dite qui est devenue moins attrayante pour les Américains durant cette période. Néanmoins, dans les autres industries manufacturières (celles du textile, du vêtement, du bois, du papier et ainsi de suite), la part canadienne des exportations des pays industrialisés a fléchi, dans une proportion comparable à la diminution de la part des exportations des filiales canadiennes par rapport aux groupes. Cela tendrait à indiquer qu'il est devenu moins avantageux, dans ces industries, de produire au Canada.

On ne peut faire autrement qu'exprimer des réserves au sujet des conclusions qui reposent sur les données pour 1983 et 1984, notamment si l'on considère que les taux de change ont beaucoup varié depuis. Il est par contre possible d'utiliser des données plus récentes pour faire des comparaisons de la proportion des dépenses en immobilisations des filiales qui est enregistrée au Canada (tableau 4-8). Cette proportion est soumise non seulement aux fluctuations des taux de change, mais aussi à des variations nettement cycliques. À première vue, les données sur les investissements corroborent, en général du moins, les conclusions tirées précédemment, sauf en ce qui concerne deux industries, à savoir celle de la première transformation des métaux et de la fabrication de produits métalliques, et celle du matériel de transport. Dans ces industries, en effet, la part des investissements varie dans le sens inverse des parts de l'emploi et des exportations. Nous sommes portés à nous fier davantage à ces dernières.

Conclusion

L'analyse présentée dans ce chapitre avait pour objet principal de déterminer si la propriété influe sur la manière dont les entreprises choisissent de réagir aux impératifs du changement. Ces impératifs, ce sont notamment les réductions tarifaires et les écarts entre les niveaux des coûts nationaux. Les réactions possibles des entreprises sont l'abandon et la revitalisation, qui ont été examinées au chapitre 2. Les données utilisées se rapportaient non seulement au Canada, mais aussi aux États-Unis et à l'Australie. Cependant, nous avons également fait porter notre analyse sur la part et les facteurs déterminants de l'activité des multinationales américaines au Canada par rapport à leurs activités à l'échelle mondiale, en Amérique du Nord et dans les pays industrialisés. Il s'en dégage plusieurs conclusions importantes.

Tableau 4-7

Part du Canada dans les exportations des pays développés, selon l'industrie, certaines années, 1966-1983

En pourcentage

	1966	1977	1982	1983
Aliments et produits connexes	4,2	2,6	3,2	3,4
Produits chimiques et produits connexes	3,2	2,6	3,0	3,2
Première transformation des métaux et fabrication de produits métalliques	6,9	4,3	4,6	5,0
Machines	2,7	2,0	2,5	2,6
Machines non électriques	2,4	2,3	2,8	2,9
Machines électriques et électroniques	3,1	1,4	2,0	2,1
Matériel de transport	6,8	8,8	8,9	10,7
Autres industries manufacturières	3,9	5,7	3,8	4,2
Ensemble du secteur manufacturier	4,5	4,6	4,3	4,9

SOURCE McFetridge, *Les multinationales.*

Tableau 4-8

Part canadienne des investissements des filiales de multinationales américaines, selon l'industrie, certaines années, 1977-1986

En pourcentage

	Part canadienne de tous les investissements des filiales des multinationales américaines			Part canadienne de tous les investissements des filiales de multinationales américaines dans les pays industrialisés		
	1977	1982	1986	1977	1982	1986
Aliments et produits connexes	21,1	18,1	18,3	29,3	25,0	23,5
Produits chimiques et produits connexes	19,4	14,8	19,4	24,5	18,4	23,7
Première transformation des métaux et fabrication de produits métalliques	30,6	17,2	33,8	37,1	30,0	41,7
Machines non électriques	9,2	9,6	13,1	9,9	10,5	14,4
Machines électriques et électroniques	14,2	10,8	12,1	18,6	17,0	17,5
Matériel de transport	33,2	16,0	27,3	37,0	20,6	34,3
Autres industries manufacturières	33,7	19,0	27,6	41,4	24,5	33,4

SOURCE D'après J. Lowe, « Capital expenditures by majority-owned foreign affiliates of U.S. companies, 1986 », *Survey of Current Business*, vol. 66, n° 3, mars 1986; département du Commerce des États-Unis, *U.S. Direct Investment Abroad, 1977*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, avril 1981; et département du Commerce des États-Unis, *U.S. Direct Investment Abroad, 1982*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, décembre 1985.

Premièrement, contrairement à la croyance populaire (et compte tenu des industries dont elles font partie), les multinationales ne semblent pas plus portées que d'autres firmes à déplacer leurs activités vers des lieux de production étrangers peu coûteux, et elles peuvent même être moins mobiles. De fait, en ce qui concerne la réaction des entreprises aux variations de prix à court terme (comme celles qui sont causées par les fluctuations des taux de change) des biens qui sont en concurrence avec les importations, nous avons observé que les multinationales réagissent de façon beaucoup plus vigoureuse que les entreprises nationales aux modifications structurelles à long terme ou à des modifications de l'avantage comparatif exprimées par les prix des importations par rapport aux prix intérieurs. En d'autres termes, il semblerait que les multinationales soient particulièrement bien placées pour faire la distinction, évoquée au chapitre 2, entre les modifications permanentes (ou structurelles) et les modifications temporaires (ou cycliques).

Deuxièmement, les multinationales ne semblent pas plus portées que les entreprises du pays à fermer ou à vendre leurs usines lorsque la demande intérieure diminue. Ainsi, le scénario que l'on évoque souvent au sujet des sociétés étrangères, qui seraient prêtes à fermer leurs usines et à quitter le Canada dès que la conjoncture s'assombrit, n'est pas confirmé par notre étude.

Troisièmement (ici, les avis sont quelque peu partagés), les entreprises étrangères établies au Canada semblent avoir rationalisé leurs installations de production en réponse à la libéralisation du commerce et à la croissance du marché de manière à peu près identique à celle des entreprises canadiennes. Ainsi, la rationalisation a été la méthode d'adaptation choisie aussi bien par les entreprises étrangères que par les entreprises nationales.

Quatrièmement, dans les industries qui enregistrent une croissance rapide des échanges, les filiales canadiennes de multinationales américaines ont pris de l'expansion (du point de vue des exportations et des emplois) par rapport à celles qui sont établies dans d'autres pays industrialisés. Il s'agit souvent d'industries où la recherche appliquée occupe une place très importante et qui, de l'avis de certains, offrent aux canadiens les emplois de premier choix qu'ils désirent. Parallèlement, les filiales canadiennes des firmes américaines ont régressé dans les industries où le commerce s'accroît plus lentement. L'exemple le plus éloquent à cet égard est celui de l'industrie des aliments et des produits connexes, quoique, dans ce cas, ce soit la propriété américaine d'installations de production canadiennes plutôt que la production canadienne en elle-même qui semble être devenue moins attrayante, étant donné que la part du Canada dans les exportations des pays industrialisés a augmenté plutôt que diminué. En ce qui concerne les autres industries manufacturières, notamment celles du bois et des produits en papier, les filiales canadiennes de sociétés américaines ont vu décroître leurs parts des exportations et de l'emploi par rapport aux filiales établies dans d'autres

pays industrialisés. Si l'on considère que la part du Canada dans les exportations des pays industrialisés a chuté dans cette catégorie, ce phénomène indique que le Canada est devenu un lieu de production moins attrayant pour ces industries.

Cinquièmement, tandis que, dans de nombreuses industries, la main-d'œuvre employée dans les filiales canadiennes de sociétés américaines a eu tendance à diminuer par rapport à celles des sociétés mères, cette diminution est en général plus faible dans les industries où les obstacles que le Canada avait dressés contre le commerce ont le plus diminué. Ainsi, du moins si l'on se base sur l'expérience récente, la libéralisation des échanges est associée au maintien des firmes américaines au Canada, plutôt qu'à leur départ, ce qui, encore une fois, ne correspond pas du tout à ce que l'on croit généralement.

Les données recueillies indiquent aussi que les firmes canadiennes et étrangères réagissent souvent de la même façon aux pressions les incitant à s'adapter. Mais lorsque des différences se dégagent, la présence de firmes étrangères semble renforcer, et non affaiblir, la capacité du secteur manufacturier canadien de s'adapter aux pressions en faveur du changement. Enfin, les filiales canadiennes de sociétés américaines ont tendance à accroître davantage leurs effectifs que les filiales installées dans d'autres pays développés, dès qu'il s'agit d'industries où la recherche appliquée occupe une place prédominante et où, selon plusieurs, le Canada détient – ou, du moins, devrait détenir – un avantage comparatif. La principale conclusion à tirer de ces résultats est que l'adoption d'une politique d'adaptation distincte, basée sur le pays d'origine des entreprises, n'est pas justifiée.

5 L'adaptation par les mesures spéciales d'importation

Les mesures spéciales d'importation – qui désignent, dans le présent chapitre, les restrictions quantitatives appliquées au volume de biens spécifiés qui peuvent être importés au Canada de tous les autres pays (quotas globaux) ou de certains pays (restrictions bilatérales ou limitation volontaire des exportations) – peuvent servir à ménager une période de répit pendant laquelle une industrie en butte à la concurrence des importations peut procéder aux changements nécessaires pour s'adapter à la nouvelle concurrence internationale. Une poussée soudaine des importations peut en effet faire beaucoup de tort aux producteurs du pays, avec les conséquences néfastes que cela suppose pour la main-d'œuvre et le capital. L'établissement de quotas temporaires donne alors à l'industrie le temps de réagir. L'accroissement brusque des importations peut signifier que le Canada a perdu son avantage comparatif dans une industrie particulière. Si tel est le cas, certaines entreprises et leurs travailleurs peuvent décider de tenter leur chance ailleurs, tandis que d'autres entreprises peuvent penser qu'il est préférable de rationaliser et de revitaliser leurs opérations pour affronter la nouvelle concurrence. Grâce au répit que leur accordent les restrictions temporaires des importations, les entreprises et les travailleurs peuvent examiner les choix qui s'offrent à eux et agir en conséquence. De ce point de vue, le contingentement devrait faciliter l'adaptation graduelle, à la fois en parant aux conséquences douloureuses sur le plan social (accentuation du chômage en particulier) que la nouvelle conjoncture risquerait d'avoir et en donnant aux entreprises et aux travailleurs le temps de s'adapter.

Dans le présent chapitre, nous examinons l'utilisation et les conséquences des mesures spéciales d'importation, notamment en vue de déterminer si elles ont fourni une période de répit qui a favorisé l'adaptation ou, au contraire, si elles sont devenues plus ou moins permanentes et ont ainsi retardé l'adaptation. Notre examen porte sur trois importants exemples des différentes formes de restrictions quantitatives des importations, à savoir les quotas globaux pour les chaussures, les restrictions bilatérales pour les textiles et les vêtements, et la limitation volontaire des exportations pour les automobiles.

Le contexte législatif

Pour bien comprendre le fonctionnement des différentes restrictions quantitatives, il faut décrire le contexte législatif et institutionnel dans lequel s'inscrit l'établissement des mesures spéciales d'importation.

Les quotas globaux

L'article XIX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, parfois appelé « clause échappatoire » ou « disposition de sauvegarde »[1], est le principal article qui traite de la possibilité, pour les gouvernements, d'aider les entreprises ou les industries qui éprouvent des difficultés par suite de la concurrence des importations, indépendamment de toute subvention étrangère et de tout dumping. L'interprétation généralement donnée à cet article (reproduit à l'appendice B) est que, si un grave préjudice (découlant d'une poussée soudaine des importations) menace les producteurs d'un pays ou leur est effectivement causé, le pays touché peut relever ses tarifs, imposer des restrictions quantitatives ou prendre toute autre mesure appropriée[2]. Toute mesure d'urgence prise en vertu de l'article XIX doit clairement être d'une durée limitée, c'est-à-dire « dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce préjudice ».

En vertu de l'article XIX de l'Accord général, les mesures adoptées par un pays dont l'industrie subit un grave préjudice ne doivent pas être appliquées de manière discriminatoire. Autrement dit, les tarifs accrus doivent s'appliquer à toutes les importations d'un produit particulier, tandis que les restrictions quantitatives doivent frapper les importations de toutes provenances, d'où l'expression « quotas globaux ». En outre, le pays exportateur peut demander au pays importateur de l'indemniser, par une réduction des tarifs applicables à d'autres produits, par exemple. Cela reflète le fait que les pays membres, dans le respect des règles du GATT, ont consenti à des concessions mutuelles au cours des négociations successives sur la libéralisation des échanges. La mise en application de l'article XIX trouble l'équilibre ainsi créé, mais les cas d'indemnisation restent rares et le Canada, pour sa part, n'a accordé de concessions qu'aux pays exportateurs de l'OCDE (comme les États-Unis et les pays de la Communauté économique européenne) mais pas aux nouveaux pays industrialisés (NPI) ni aux pays moins développés (PMD), qui n'ont pas offert de concessions en contrepartie mais ont reçu un traitement spécial ou préférentiel en vertu de l'Accord

général. Les restrictions à l'utilisation de l'article XIX ont pour objet d'assurer le respect du principe de la « nation la plus favorisée » (NPF) du GATT, de rendre l'application de l'article XIX plus coûteuse, et d'établir un régime commercial stable et clair.

Les dispositions législatives adoptées par le Canada pour se conformer à l'article XIX du GATT prévoient deux genres de mesures : une surtaxe temporaire et le contingentement des importations. En vertu de l'article 8 de la *Loi sur le tarif des douanes* (cité à l'appendice B), le gouverneur en conseil peut imposer une surtaxe à l'importation, pour une durée maximale de 180 jours, à la suite d'un rapport et d'une recommandation du ministre des Finances[3]. La période peut être prolongée, pour une période maximale de trois ans[4] et avec l'approbation des deux chambres du Parlement, si le Tribunal canadien des importations (TCI, un tribunal quasi-judiciaire indépendant) ou la Commission du textile et du vêtement (CTV, un organisme indépendant) produit un rapport montrant qu'il y a préjudice grave. Le gouverneur en conseil peut uniquement imposer une surtaxe si un rapport du ministre des Finances, du TCI ou de la CTV établit que les marchandises en question « sont importées au Canada dans des conditions où elles causent ou menacent de causer un préjudice grave à des producteurs canadiens de produits semblables ou directement concurrentiels ». La formulation de ces dispositions rejoint évidemment celle de l'article XIX du GATT. Ces dernières années, il n'y a eu que quelques cas d'imposition d'une surtaxe dans le secteur manufacturier, à savoir sur les bicyclettes en 1977, sur les filés de filaments de polyester texturés en 1976 et sur les chemises de travail, habillées et de sport pour hommes et garçons en 1970[5].

En vertu de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, le gouverneur en conseil peut, par décret, établir des restrictions quantitatives, quand un rapport du TCI ou de la CTV indique « que des marchandises de tout genre sont importées ou seront vraisemblablement importées au Canada à des prix, en quantités et dans des conditions portant ou menaçant de porter un préjudice grave à la production au Canada de marchandises semblables ou directement concurrentielles » (voir l'appendice B)[6]. Ici aussi, la formulation suit celle de l'article XIX du GATT. La mesure ainsi ordonnée par ce décret peut rester en vigueur jusqu'à trois ans, bien qu'elle puisse être prolongée. Le gouverneur en conseil ne peut imposer de restrictions quantitatives sans qu'une instance autonome – la CTV ou le CTI – n'ait conclu à l'existence d'un préjudice grave et, habituellement, publié un rapport contenant ses recommandations à cet effet.

En vertu de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*[7], le gouverneur en conseil peut demander au TCI de faire enquête et de lui faire rapport sur « l'importation de marchandises qui peut causer ou menacer de causer un préjudice à la production de marchandises au Canada ou peut retarder la mise en production de marchandises au Canada » (voir l'appendice B). La demande est habituellement préparée par le ministère des Finances en collaboration avec d'autres ministères, puisque le TCI rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre d'État aux Finances. Le renvoi d'une question au tribunal en vertu de cette disposition très générale a eu lieu à cinq occasions : dans le cas de l'industrie des champignons, en 1973, et quatre fois dans le cas de l'industrie de la chaussure, soit en 1971, en 1977, en 1980 et en 1984. L'étendue de l'enquête à mener et les aspects à examiner étaient toujours précisés dans la délimitation du sujet contenue dans le décret. Bien que les dispositions de la loi ne parlent pas de préjudice « grave », dans tous les cas à ce jour, le tribunal a dû faire enquête sur l'existence d'un « préjudice grave »[8], ce qui montre que la loi autorisant l'établissement de quotas globaux – la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* – vise en réalité ce type de préjudice.

Les restrictions bilatérales

Dans le domaine des restrictions quantitatives des importations, l'Arrangement multifibres (AMF), dans le cadre du GATT, est le principal instrument faisant exception au principe de la non-discrimination qu'implique la clause de la NPF, parce qu'il fournit un cadre pour la négociation de restrictions bilatérales touchant les textiles et les vêtements, habituellement entre un pays importateur membre de l'OCDE et un pays exportateur où les salaires sont faibles. L'AMF, qui a été signé à l'origine en 1974 (AMF I), a remplacé les Accords à court terme et à long terme concernant le commerce international des textiles du coton, qui dataient du début des années 60. Il a été prorogé à trois reprises (en 1977, AMF II; en 1981, AMF III; en 1986, AMF IV), et il est maintenant prévu qu'il prendra fin en 1991. En 1987, le Canada avait conclu avec 25 pays des accords de restrictions bilatérales pour différents types de textiles et de vêtements[9].

Dans l'AMF (et dans les arrangements qui l'ont précédé), le concept de préjudice grave est remplacé par celui de « désorganisation du marché », dont l'existence est notamment déterminée par une augmentation substantielle des importations à un prix inférieur à celui du produit du pays. L'AMF prévoit un nombre de facteurs dont un pays doit tenir compte pour déterminer s'il y a désorganisation de son marché : les bénéfices, l'emploi, le volume des importations

(tant celles qui causent la perturbation que les autres), la production, l'utilisation de la capacité, la productivité, et ainsi de suite. Comme nous le verrons plus loin, certains des facteurs énumérés ci-dessus sont les mêmes qui servent à déterminer s'il y a préjudice grave en vertu de l'article XIX du GATT. Pour appliquer les dispositions de cet article, toutefois, il faut tenir compte des importations de toutes provenances, tandis que pour déterminer s'il y a désorganisation du marché en vertu de l'AMF, les importations examinées peuvent être seulement celles de pays déterminés. Une autre différence, c'est que l'invocation de l'article XIX peut mener à l'indemnisation des pays exportateurs touchés, ce qui n'est pas le cas en vertu de l'AMF.

Lors de sa signature, en 1974, l'AMF représentait une solution de rechange aux quotas globaux. Les pays signataires devaient notamment s'abstenir de recourir à d'autres mécanismes avant d'avoir épuisé les mesures prévues dans l'AMF. Le Canada, qui a généralement respecté les dispositions de l'AMF, a parfois eu recours à l'établissement de quotas globaux, et davantage que les autres pays signataires[10]. Entre 1976 et 1978, en particulier, le Canada a imposé un quota global sur une très vaste gamme de vêtements. Ce faisant – étant donné qu'il était l'un des principaux défenseurs et bénéficiaires de la primauté du droit en matière de commerce international – il a perdu de la crédibilité et de la confiance dont il jouissait dans ses négociations avec les autres pays[11]. À cause de ce contingentement, le Canada a dû révoquer un certain nombre d'accords qu'il avait conclus en vertu de l'AMF. Dans les années 80 toutefois, le gouvernement fédéral a rejeté « l'imposition unilatérale de contingents globaux »[12].

L'AMF n'est pas mentionné explicitement dans la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, mais il est prévu dans des dispositions permettant de contrôler l'importation pour donner suite à un arrangement ou engagement intergouvernemental[13]. La seule exigence que renferment les dispositions de cette loi canadienne est la présentation au Parlement, dans les 15 jours qui suivent le décret du gouverneur en conseil visant la limitation des importations, d'un « exposé de l'effet ou d'un sommaire de l'arrangement ou engagement ». Comme nous l'avons déjà signalé, toutefois, certaines dispositions de l'AMF doivent être respectées avant que des restrictions bilatérales puissent être négociées. C'est pourquoi dans la pratique, les restrictions bilatérales relatives aux textiles et aux vêtements sont habituellement négociées après la présentation d'un rapport par la CTV. Ce rôle imparti à la CTV était explicitement défini dans la politique sur le textile que le gouvernement fédéral a rendue publique en 1970.

La *Loi sur la Commission du textile et du vêtement*, qui a donné naissance à la CTV en 1971, énonce certains critères devant servir à déterminer les mesures spéciales qu'il convient de prendre à l'égard des importations de textiles et de vêtements, c'est-à-dire les seules industries auxquelles se rapporte le mandat de la Commission (voir l'appendice B). Ces critères englobent non seulement les engagements du Canada dans le domaine du commerce international, mais aussi un certain nombre de considérations pertinentes relatives à la main-d'œuvre et aux régions, les effets des mesures spéciales sur les consommateurs, ainsi que

> le principe selon lequel des mesures spéciales de protection ne doivent pas être mises en œuvre aux fins d'encourager le maintien de branches de la production dont on ne peut espérer qu'elles arriveront à concurrencer les produits étrangers sur le marché canadien, si la seule protection qui doit être accordée est celle qui l'est à un moment quelconque, par les tarifs des droits de douane.

Pour décider si des mesures spéciales s'imposaient, la CTV devait donc tenir compte de critères plus nombreux que ceux qui étaient prévus dans l'AMF. Cela tient au fait que la loi a été adoptée avant la conclusion de l'AMF. Toutefois, étant donné qu'aucune modification n'a été apportée à la *Loi sur la Commission du textile et du vêtement* après la signature de l'AMF par le Canada, il est question, dans les rapports de la commission et les lois pertinentes, non pas de « désorganisation du marché » mais plutôt de « préjudice grave ». En outre, comme nous l'avons déjà signalé dans notre exposé sur les quotas globaux, la loi autorisait aussi la CTV à formuler des recommandations et le gouvernement à imposer des quotas globaux conformément à l'article XIX. Il y avait donc équivoque du fait que le Canada, tout en étant signataire de l'AMF, continuait d'appliquer des lois faisant état de « préjudice grave ».

La CTV peut faire enquête de son propre chef ou encore à la demande d'un producteur ou du ministre de l'Expansion industrielle régionale, dont elle relève. En plus de présenter des rapports sur des produits particuliers, elle peut aussi faire enquête sur des aspects plus généraux des industries du textile et du vêtement, de sa propre initiative ou à la demande du ministre. En conséquence de l'élargissement de la portée – en termes de produits et de pays – de l'AMF au cours de ses renouvellements successifs, les enquêtes et les rapports de la CTV sont devenus plus généraux au lieu de se limiter à des produits précis en provenance de pays exportateurs particuliers. Les enquêtes générales effectuées en 1981 et en 1985 dans les industries du textile et du vêtement en sont un exemple. Elles semblent avoir été synchronisées respectivement avec l'échéance des accords de restrictions conclus dans le cadre de l'AMF II et de l'AMF III.

La limitation volontaire des exportations

Un certain nombre de pays, en faisant abstraction du régime du GATT et en contrevenant à la clause de la NPF contenue dans l'Accord général, ont imposé des restrictions quantitatives aux importations en provenance de pays particuliers. Ainsi, à la fin des années 50 et au début des années 60, le Canada a négocié l'autolimitation des exportations et des arrangements similaires touchant des produits de consommation à faible coût autres que les textiles, par exemple, les couverts en acier inoxydable. Durant les années 80, des restrictions quantitatives de ce genre ont été appliquées aux automobiles en provenance du Japon et de la Corée du Sud.

Au Canada, il n'existe pas de dispositions législatives pour orienter les décisions concernant les quotas qui ne sont pas prévus par l'article XIX du GATT ou l'AMF. Il n'est pas nécessaire de présenter un rapport démontrant qu'il y a préjudice grave ou désorganisation du marché. Du reste, il se pourrait même que l'on ait recours à la limitation volontaire des exportations parce qu'on pense qu'il serait difficile de prouver qu'il y a effectivement un préjudice grave. Avec l'autolimitation, aucun examen périodique n'est requis et il n'est pas nécessaire d'informer le Parlement ni de renseigner le public.

Des faits nouveaux

En février 1988 a été déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-110, qui apportait certaines modifications aux dispositions législatives décrites précédemment et régissant les quotas globaux et les restrictions bilatérales. En vertu de ce projet de loi, les attributions du Tribunal canadien des importations, de la Commission du textile et du vêtement et de la Commission du tarif seraient confiées à une nouvelle instance, le Tribunal canadien du commerce extérieur. Le projet de loi renferme aussi d'importantes modifications au processus menant à une enquête sur l'existence d'un préjudice grave, ainsi qu'aux critères qui doivent servir à établir l'existence de ce préjudice (dans des industries autres que le textile et le vêtement). Plus précisément, alors que seul le gouverneur en conseil peut actuellement ordonner la tenue d'une enquête, la nouvelle loi permettrait aux producteurs canadiens, à certaines conditions (par exemple, que les fabricants qui portent plainte représentent la majorité des producteurs canadiens), de s'adresser directement au nouveau tribunal.

La détérioration de la performance économique d'une industrie peut être attribuable à de nombreux facteurs, comme les importations, la récession, le progrès technologique, les taux d'intérêt élevés, la concurrence à l'intérieur de l'industrie, et ainsi de suite. En vertu des dispositions de la loi proposée, pour qu'il y ait préjudice grave, il faudrait que les importations en soient l'une des causes principales, c'est-à-dire qu'elles soient une cause au moins aussi importante que toutes les autres. Cependant, étant donné les difficultés engendrées par des dispositions législatives formulées en termes analogues aux États-Unis, il se peut que l'application de la loi canadienne pose des problèmes, notamment en ce qui concerne la définition d'une cause et le degré de distinction à établir entre les causes autres que les importations, pour que ces dernières soient considérées comme la cause principale du préjudice grave[14]. Mais il faut signaler que le gouvernement conserve le droit de faire des renvois (comme il l'a fait dans le cas de la chaussure) et d'ordonner au nouveau tribunal de tenir compte de certains facteurs – comme l'intérêt public (par exemple, pour les questions touchant à la politique relative à la concurrence, les prix et ainsi de suite) ou les mérites des diverses mesures possibles – quand il établira l'existence d'un préjudice grave à la suite de plaintes formulées à cet égard par les producteurs de l'industrie.

Les quotas globaux dans l'industrie de la chaussure

À la fin des années 70, le Canada, comme plusieurs autres pays industrialisés (États-Unis, France et Royaume-Uni, notamment) a imposé des restrictions quantitatives aux importations de chaussures, malgré l'existence de tarifs élevés (voir le tableau A-1 en appendice). La politique canadienne était alors l'aboutissement d'une série d'enquêtes menées par le Tribunal canadien des importations, dont les décisions ont été acceptées et appliquées par le gouvernement. Au milieu des années 80, cependant, on a décidé de supprimer graduellement ces quotas, ce que présageait, en grande partie, le mandat confié au tribunal par le gouvernement (voir l'énoncé du mandat à l'appendice C, ainsi que les conclusions du tribunal et les périodes d'application des quotas à la figure 5-1).

Le rôle des importations

Le TCI (qui s'appelait Tribunal antidumping jusqu'à 1984) avait pour mandat d'examiner les faits pour déterminer le rôle et l'importance des importations et établir l'existence d'un « préjudice grave ». Durant les années 70 et 80, les principaux exportateurs de chaussures au Canada étaient Taiwan, la Corée du Sud et l'Italie. Les chaussures produites dans les deux premiers pays pouvaient facilement pénétrer le marché canadien parce que leur production reposait sur un coefficient élevé de main-d'œuvre et que les

Figure 5-1

Conclusions du Tribunal canadien des importations au sujet de l'existence d'un préjudice grave dans l'industrie de la chaussure, et imposition de quotas globaux, 1973-1985

Catégorie de chaussures	Conclusion du tribunal				Contingentement en vigueur[1]	
	1973	1977	1981	1985	du	au
	Préjudice grave					
Hommes et garçons	Non	Oui	Oui	Non	1er déc. 1977	1er déc. 1985
Dames et fillettes	Non	Oui	Oui	Oui	1er déc. 1977	1er déc. 1988[2]
Enfants et bébés	Non	Oui	Oui	Non	1er déc. 1977	1er déc. 1985
Pantoufles et chaussures d'intérieur	Non	Oui	Oui	Non	1er déc. 1977	1er déc. 1985
Chaussures spéciales	Non	Oui	Oui	Non	1er déc. 1977	1er déc. 1985
Patins	...	...	...	Non		–

1 Les quotas applicables aux chaussures de cuir ont été supprimés du 30 novembre 1981 au 9 juillet 1982. Les quotas globaux ont été étendus aux chaussures de toile après le 1er décembre 1981. Les chaussures principalement composées de caoutchouc n'étaient pas touchées.

2 On procède à l'élimination progressive des quotas applicables aux chaussures pour dames et fillettes. Le contingentement devrait prendre fin en 1988.

SOURCE Les rapports du Tribunal antidumping et du Tribunal canadien des importations concernant l'industrie de la chaussure, ainsi que diverses annonces faites par le gouvernement au sujet de la politique sur la chaussure.

machines nécessaires à leur confection étaient facilement accessibles. Les chaussures sont en effet un produit d'exportation idéal pour les NPI à cause des faibles salaires qui sont versés à la main-d'œuvre. Les exportations de ces pays se situent généralement au bas de la gamme de prix tandis que celles de l'Italie, au contraire, sont des chaussures haut de gamme.

Ni les dispositions du GATT ni celles des lois canadiennes en vertu desquelles le gouverneur en conseil a ordonné au TCI de faire enquête sur l'industrie de la chaussure ne contiennent une définition pratique d'un « préjudice grave ». Le TCI a donc décidé de procéder à une enquête en deux étapes consistant d'abord 1) à examiner les indicateurs de la situation économique de l'industrie, comme la rentabilité, l'évolution des prix, l'emploi, les fermetures d'usines, et les parts du marché occupées respectivement par la production canadienne et les importations; et 2) à étudier la causalité puisque, pour qu'il y ait préjudice grave, « il faudrait nécessairement établir un *rapport de cause à effet* entre les importations ou les importations possibles et le rendement ou le rendement probable des producteurs canadiens tels que mesurés à l'aide des indicateurs susmentionnés »[15] [en italique dans le texte].

En 1973, le tribunal a conclu que les importations de chaussures n'étaient pas gravement préjudiciables aux producteurs canadiens et que l'on ne pouvait établir de façon satisfaisante l'existence d'un rapport de causalité entre les importations et l'un des indicateurs précités. Il a conclu que les importations à bas prix répondaient à une demande que ne pouvaient satisfaire les producteurs canadiens.

Dans son rapport de 1977, le tribunal en arrive à des conclusions très différentes. À son avis, cette fois, les importations de chaussures causaient ou menaçaient de causer un préjudice grave aux producteurs canadiens. Le TCI a conclu que les importations ne comblaient plus une lacune sur le marché mais nuisaient « sérieusement à la production canadienne au niveau élevé de la gamme des bas prix et au niveau inférieur de la gamme des prix moyens »[16]. Et en se fondant sur la même série d'indicateurs que dans son rapport de 1973, il a jugé que les importations causaient un préjudice grave à l'industrie canadienne de la chaussure. De 1971 à 1976, par exemple, la consommation apparente s'est accrue de neuf millions de paires. Or, « les importations ont absorbé le total de cette augmentation sur le marché, mais elles ont augmenté en plus de trois millions de paires aux dépens des expéditions canadiennes »[17]. Le gouvernement a réagi à cette conclusion par le contingentement global des importations de chaussures à compter du 1er décembre 1977. Les chaussures de caoutchouc ou de

toile n'étaient toutefois pas assujetties aux quotas, qui avaient été attribués en fonction de l'activité antérieure de l'importateur. Ainsi, en 1977, tous les importateurs ont été autorisés à importer 64 % du volume de l'année précédente. En 1978, le quota a été porté à 80 %.

Dans son troisième rapport sur l'industrie de la chaussure, publié en 1981, le tribunal aboutit à des conclusions encore une fois quelque peu différentes de celles de 1977, puisqu'il conclut que l'industrie canadienne pouvait concurrencer celles des pays industrialisés (comme l'Italie et l'Espagne), mais qu'elle était vulnérable aux importations des pays en développement où les salaires étaient bas. De l'avis du tribunal, les importations en provenance de ces pays risquaient de causer un préjudice grave si les quotas étaient supprimés. À partir de ces conclusions, le gouvernement a éliminé, le 1er décembre 1981, les quotas applicables aux chaussures de cuir (provenant surtout d'Europe) et a accru le contingentement des chaussures en d'autres matières (dont, pour la première fois, les chaussures de toile). Il semble toutefois que le Canada ait tenté, sans succès, de négocier une entente de limitation volontaire des exportations avec la Corée du Sud et Taiwan. Ces pays, en effet, « n'ont pas jugé que le marché canadien était suffisamment important pour les inciter à conclure une entente de restriction des importations avec le Canada »[18]. En juillet 1982, les quotas ont été rétablis, en raison d'une forte poussée des importations de chaussures de cuir – 19 % au cours des quatre premiers mois de 1982 comparativement à une hausse de 2 % pour l'ensemble des importations de chaussures –, qui était « attribuable aux pays fournisseurs à faibles salaires dont les exportations avaient été désignées comme nuisibles par le tribunal . . . et par les fournisseurs des pays développés »[19].

Dans son rapport de 1985, le tribunal a déclaré que l'industrie canadienne avait effectué une restructuration suffisante pour être en mesure de soutenir la concurrence sans bénéficier d'une protection spéciale, sauf dans le cas des chaussures pour dames et fillettes. Autrement dit, l'industrie avait réussi à s'adapter. En conséquence de cette décision, le gouvernement a aboli tous les quotas le 1er décembre 1985, à l'exception de ceux qui s'appliquaient aux chaussures pour dames et fillettes (près de 50 % du chiffre d'affaires de l'industrie) et qui devaient être graduellement supprimés entre 1985 et 1988. Par la suppression des quotas, le gouvernement voulait, en renonçant à des droits sur certaines importations, parer à la menace déjà exprimée par les pays de la Communauté économique européenne de prendre des mesures de rétorsion à l'encontre du Canada[20].

Justification et objectifs

L'imposition de quotas globaux avait pour but principal de fournir une période de répit pendant laquelle l'industrie canadienne pourrait se réorganiser. Le mandat confié au Tribunal antidumping pour les enquêtes de 1980 et de 1984 insistait sur l'étendue de la restructuration et sur l'amélioration de la compétitivité de l'industrie par rapport aux importations.

Évaluation

L'évaluation de l'imposition de quotas globaux dans l'industrie de la chaussure peut se faire en fonction de plusieurs critères :

- l'étendue et la cause de la restructuration de l'industrie;
- l'efficacité des quotas comme moyen de limiter les importations;
- le degré d'amélioration des produits;
- la durée d'application des quotas;
- les entreprises qui bénéficient des prix plus élevés; et
- les effets sur l'emploi.

Le premier critère se rattache directement à la restructuration et les autres servent à mieux dégager l'efficacité, les conséquences et le coût des quotas. Ils permettent non seulement de déterminer, dans une large mesure, si l'application des quotas s'est effectivement traduite par un répit à l'industrie, mais aussi de faire une interprétation beaucoup plus complète du fonctionnement des quotas globaux. Puisque nous retiendrons la même série de critères pour évaluer plus loin les restrictions bilatérales touchant les textiles et les vêtements, ainsi que la limitation volontaire des exportations d'automobiles, nous présentons une analyse plus générale de chaque critère servant à l'évaluation des quotas globaux de chaussures.

La restructuration — Elle peut prendre plusieurs formes. Ainsi, l'industrie de la chaussure pouvait, par exemple, améliorer sa compétitivité par rapport aux importations en rajeunissant sa technologie, en accroissant sa productivité ou en rationalisant ses gammes de produits (comme nous l'avons vu au chapitre 2). Une industrie peut se restructurer sans que des restrictions à l'importation soient nécessaires,

simplement en réagissant au jeu des forces du marché. Par ailleurs, la restructuration de l'industrie peut s'opérer par le départ de certaines entreprises et de certains travailleurs. Le gonflement des importations peut en effet signifier que le Canada a perdu son avantage comparatif, du moins dans certains segments d'une industrie, ce qui ferait de l'abandon (et donc de la contraction de l'industrie) une solution appropriée.

L'abandon n'a pas été une forme importante de restructuration de l'industrie de la chaussure en période de quotas. Bien qu'il soit difficile de dégager une tendance à cause de l'évolution fortement cyclique de l'industrie, on remarque que, dans les sept années suivant l'imposition des quotas (1978-1984), le niveau annuel moyen de l'emploi et de la production (mesurée en nombre de paires) accuse un léger fléchissement – de 3 à 6 % – par rapport à la période 1971-1977. Par contre, si on la mesure au moyen du produit intérieur brut, la production a augmenté de 10 % (tableau 5-1). Ces tendances divergentes correspondent aux processus de modernisation et de rationalisation que nous décrivons ci-après.

En ce qui concerne l'emploi, quand nous examinons la tendance à plus long terme, nous observons une baisse graduelle depuis le début des années 60 – de 21 854 emplois en 1961 à 17 605 emplois en 1971 –, tandis que la production, mesurée en nombre de paires, n'affiche aucune diminution du genre et s'est même accrue durant les années 60. Les données examinées plus loin, qui montrent l'effet des quotas sur l'augmentation de la production – et, par conséquent, de l'emploi – par rapport à ce qu'elle aurait été, indiquent que le contingentement a ralenti le départ progressif de la main-d'œuvre de l'industrie, voire favorisé l'entrée de nouveaux travailleurs.

En 1977, lorsque le gouvernement a établi des quotas globaux pour la première fois, la protection devait favoriser la modernisation de l'industrie de la chaussure. Dans le communiqué de presse annonçant le contingentement, on expliquait : « en raison du caractère temporaire de ces mesures de restriction, le gouvernement s'attend à ce que les fabricants canadiens procèdent aux améliorations qui leur permettront de renforcer leur position concurrentielle, afin de mieux faire face aux importations ramenées à des niveaux normaux grâce à la protection tarifaire »[21]. Ce n'est toutefois pas ce qui s'est passé et le tribunal devait conclure, en 1981, qu'il n'y avait eu aucune restructuration majeure depuis 1977. Le tribunal a par contre signalé que, de 1974 à 1977 – donc sans la protection de quotas –, l'industrie de la chaussure s'était « lancée dans un grand programme de renouvellement des équipements et de modernisation tout en changeant ses mécanismes de production »[22].

En 1985, le TCI a constaté que l'industrie s'était effectivement restructurée au début des années 80 et avait rationalisé sa production pour la concentrer dans les segments où elle pouvait bien soutenir la concurrence (sauf celui des chaussures pour dames et fillettes), mais que la restructuration n'était pas directement attribuable aux quotas globaux. Ainsi, de l'avis du tribunal,

> on en vient inévitablement à la conclusion que les pressions exercées par la concurrence des importations à la hausse ont constitué le meilleur encouragement à la restructuration et à l'efficacité renouvelée de l'industrie au cours de ces dernières années. Le contingentement a là encore permis de limiter la diminution des parts de marché qui se serait probablement produite dans le cas des fabricants les plus vulnérables, sa contribution en tant que mesure d'incitation à la restructuration et à la modernisation étant, là encore, loin d'être aussi probante[23].

Donc, bien que les quotas aient effectivement fourni quelque répit à l'industrie, on ne saurait supposer que les pressions de la concurrence ont été entièrement contrebalancées. Cela reflète non seulement le caractère concurrentiel de l'industrie mais aussi l'assouplissement de la réglementation des importations durant les années 80 et l'appréciation du dollar canadien par rapport aux monnaies de la plupart des principaux pays exportateurs de chaussures vers le Canada.

La limitation des importations — Les chaussures sont produites dans des styles variés et confectionnées à partir de différentes matières premières, dont le cuir, la toile, le caoutchouc et le plastique. Un quota peut s'appliquer uniquement aux chaussures faites d'une matière première donnée, mais il existe parfois un grand nombre de possibilités de remplacement des chaussures contingentées par celles qui sont d'une autre matière première. Puisque le quota fait habituellement augmenter le prix du produit qu'il vise, il en résulte une incitation à substituer au produit d'une matière première contingentée d'autres produits de nature différente, de sorte que la période de répit perd de son utilité.

Après l'application, en décembre 1977, des quotas globaux aux importations de chaussures, les pays exportateurs ont cherché des moyens de substituer des chaussures non contingentées à celles qui l'étaient. Ils se sont ainsi tournés vers les chaussures de toile, qui étaient bon marché et pouvaient entrer librement au Canada. Le Tribunal antidumping, dans son rapport de 1981, a conclu que la substitution ainsi opérée représentait un effet de déplacement très important[24]. Le prix plus élevé des chaussures de cuir a incité les consommateurs à acheter des chaussures de toile. Ce phénomène de substitution a donc eu pour effet d'amoindrir l'efficacité des restrictions quantitatives à la fin des

Tableau 5-1

Emploi, production et échanges[1] dans l'industrie de la chaussure[2], Canada, 1971-1987

	Production		Emploi[5]	Échanges		
	Produit intérieur réel[3]	Nombre de paires[4]	Effectif de l'industrie	Rapport des exportations à la production intérieure	Rapport des importations à la consommation intérieure	Importations
	Base 100 pour 1971		En milliers de personnes	En pourcentage		En millions de paires
1971	100,0	100,0	17,6	3,9	22,2	41,3
1972	97,5	98,4	17,0	3,7	23,6	43,8
1973	99,2	97,6	16,8	4,6	23,0	39,7
1974	101,2	107,8	16,4	3,4	25,9	41,9
1975	100,1	92,7	16,9	5,2	28,4	36,8
1976	107,3	97,1	16,5	5,9	31,8	47,7
1977	97,7	84,5	14,5	7,9	36,1	46,2
1978	109,4	96,5	15,2	8,6	32,9	44,6
1979	117,4	100,2	16,2	6,9	29,7	41,4
1980	108,9	93,8	15,5	5,9	31,6	43,2
1981	116,6	96,2	16,5	5,0	33,1	52,0
1982	101,1	81,4	14,4	7,9	36,1	47,8
1983	108,9	86,7	15,1	6,8	37,1	50,9
1984	120,8	100,7	15,6	4,3	36,7	52,9
1985	..	98,2	14,9	..	..	52,7
1986	..	95,3	13,5	..	..	70,2
1987	..	86,0	13,3	..	..	78,0

1 Pour une définition plus complète des indices commerciaux, voir les notes 3 et 4 du tableau 2-2 du présent rapport. À noter que les échanges sont mesurés en valeur, et non en nombre de paires.

2 Dans toutes les colonnes, exception faite de celles qui concernent le nombre de paires produites et importées, nous nous sommes basés sur la Classification type des industries de 1970 (confection de chaussures – CTI 174). La production mesurée en nombre de paires comprend en effet les patins et les chaussures de caoutchouc, qui n'entrent pas dans la catégorie 174. De 1980 à 1984, ces articles ont varié annuellement de 10 à 11 % de la mesure de la production en nombre de paires. Le nombre de paires de chaussures importées renvoie à peu près aux mêmes articles que dans la catégorie CTI 174, mais il semblerait qu'il comprenne également les patins.

3 Mesuré en dollars de 1971.

4 En 1971, le nombre de paires était de 45,1 millions.

5 Les chiffres concernant l'emploi pour la période comprise entre 1971 et 1985 sont tirés du Recensement des manufactures tandis que ceux qui concernent 1986 et 1987 (de janvier à novembre) sont tirés de l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail (EERH). Pour les années pour lesquelles il existe des chiffres dans les deux sources (1983 et 1984), on remarque des écarts considérables. Plus précisément, le EERH montre une chute entre 1983 et 1984 (de 17 100 à 13 700 emplois) et une augmentation entre 1984 et 1985 (le chiffre est de 15 100 emplois cette année-là), ce qui est tout à fait contraire à la tendance de l'emploi qui se dégage du Recensement des manufactures et des deux mesures de la production utilisées dans le tableau. Néanmoins le chiffre pour 1985 est très semblable dans les deux sources.

SOURCE Tribunal canadien des importations, *Rapport concernant l'industrie canadienne de la chaussure*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985; ministère de l'Expansion industrielle régionale, *Le commerce et les mesures du secteur manufacturier, 1966-1984*, Ottawa, 1985, rapport n° 1; et estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

années 70. En décembre 1981, toutefois, le gouvernement colmatait la brèche en élargissant l'application des quotas globaux aux chaussures de toile.

L'efficacité du contingentement comme moyen de limiter les importations dépend aussi des modalités d'application de cette mesure. Par exemple, est-il permis de substituer une autre catégorie à celle qui est contingentée ? Le quota vise-t-il une gamme complète de prix et toutes les catégories ? Quels sont le volume initial et le taux de croissance prévus pour le quota? Le quota est-il transférable ? À en juger par les constatations exposées dans les divers rapports du tribunal, le régime de contingentement était assez rigide et a contribué à limiter les importations à la fin des années 70 mais, durant les années 80, il a subi des changements qui « ont tous réduit la protection fournie à

l'industrie nationale »[25]. C'est ce qui a stimulé la restructuration déjà évoquée.

La hausse de la valeur — En théorie, le contingentement incite les fabricants étrangers à exporter des chaussures à prix plus élevés pour accroître leurs bénéfices. Les titulaires de quotas cherchent tout naturellement à en retirer le meilleur rendement possible. Les conséquences de cette situation ont été expliquées ainsi.

> Le phénomène de hausse de la valeur peut s'expliquer, entre autres, par le fait que les importateurs chercheront à tirer le maximum de bénéfices des licences qu'ils détiennent, ce qui suppose qu'ils tenteront d'importer des produits présentant le plus grand écart entre le prix de vente au pays et le prix d'importation. Pour ce faire, ils utiliseront au besoin leur licence dans la catégorie de produits qui offre le plus grand écart. Il est à prévoir que les importateurs redistribueront leurs licences suivant les différentes catégories ou sous-catégories visées par le quota global, jusqu'à ce que la rente contingentaire unitaire (c'est-à-dire le rapport entre le prix intérieur et le prix d'importation) soit la même pour toutes les catégories.
>
> Autrement dit, les quotas ont pour effet de hausser d'un même montant absolu le prix de toutes les catégories du produit. Par exemple, le contingentement global des chemisiers pourrait porter le prix intérieur de tous les chemisiers à, disons, 5 $ de plus que le prix de vente mondial. Les chemisiers qui se vendent 5 $ sur le marché mondial se vendraient 10 $ au pays et ceux dont le prix de vente mondial est de 10 $ au pays auraient un prix intérieur de 15 $. Ainsi, le prix intérieur d'un chemisier qui se vendait 5 $ augmenterait de 100 % tandis que celui d'un chemisier de 10 $ serait majoré de seulement 50 %. Les quotas établis en fonction du volume ont donc tendance à faire monter les prix des produits moins coûteux par rapport à ceux des produits plus chers, et à entraîner un déplacement de la consommation vers les produits à valeur plus élevée[26].

Dans l'industrie canadienne de la chaussure, cependant, « il existe peu de preuves qu'une telle hausse se soit produite »[27].

La situation au Canada est en effet très différente de celle des États-Unis, où il y a effectivement eu une hausse de la valeur[28]. Cette divergence peut être attribuable au fait que les quotas appliqués aux États-Unis étaient de nature non pas globale mais bilatérale, ce qui incite peut-être davantage les producteurs à s'orienter vers des produits plus chers. Puisque les restrictions bilatérales engagent, par définition, des pays précis, le prix des chaussures provenant de ces pays augmentera probablement plus que celui des importations d'autres provenances. Les fournisseurs qui ne sont pas assujettis à des restrictions seront donc en mesure de s'implanter dans les segments à faibles prix du marché. Et étant donné que les autres fournisseurs – ceux qui sont régis par des restrictions – ne peuvent plus soutenir la concurrence dans ces segments, ils doivent s'orienter vers les segments du marché ou le prix et la valeur des produits sont plus élevés. Les quotas globaux, par contre, parce qu'ils s'appliquent à tous, encouragent moins la hausse de la valeur.

Un échéancier crédible — Lorsqu'un gouvernement décide, pour quelque raison que ce soit, de venir en aide à une industrie pour la protéger contre la concurrence étrangère, les attentes que les travailleurs et les employeurs entretiennent à l'égard de la durée prévue de cette aide sont susceptibles d'influer sur leurs décisions en matière d'adaptation. Si le programme a une date d'échéance précise et que ses bénéficiaires s'attendent que cette échéance soit respectée, l'industrie sera incitée à s'adapter activement, parce qu'elle saura que les forces de la concurrence étrangère ne tarderont pas à se faire sentir à nouveau. Par contre, si les employeurs et les travailleurs supposent que le programme sera prolongé ou réapparaîtra sous une autre forme au terme de la période prévue, ils adopteront logiquement un comportement qui reflétera ces attentes et seront moins incités à s'adapter, ce qui retardera le processus. Dans la mesure où les fournisseurs étrangers améliorent leur efficacité et réduisent leurs coûts plus rapidement que les entreprises canadiennes, l'ampleur et la portée de l'adaptation nécessaire augmenteront au lieu de diminuer, ce qui renforcera d'autant les revendications en faveur du maintien de la protection.

Dans le cas de l'industrie de la chaussure, la durée prévue du programme était crédible. Les quotas pouvaient seulement être appliqués après enquête par une instance quasi-judiciaire indépendante – le Tribunal canadien des importations, en l'occurrence – révélant l'existence d'un « préjudice grave ». Le gouvernement pouvait néanmoins refuser d'imposer des quotas à cause, par exemple, des mesures de rétorsion auxquelles il se serait exposé de la part des autres pays. Une fois imposés, les quotas ne pouvaient rester en vigueur que durant une période déterminée. En outre, dans l'énoncé du mandat qu'il a confié au tribunal en 1984, le gouvernement a précisé que les quotas devaient être supprimés.

Les bénéficiaires — Lorsque des quotas globaux ont été établis pour la première fois, en 1977, c'est l'industrie canadienne de la chaussure qui devait en être le principal bénéficiaire. Les restrictions quantitatives à l'importation devaient stimuler la production intérieure en limitant la part du marché que pouvaient occuper les importateurs. En outre, la hausse des prix engendrée par les quotas globaux devait fournir aux producteurs un supplément de revenu pour qu'ils se modernisent durant la période de répit créée

par cette forme de contingentement. La réalité a toutefois été très différente car la plupart des avantages des quotas ont échappé aux producteurs. Cet insuccès s'explique par le fait que les quotas ont été attribués aux importateurs reconnus d'une année donnée, qui pouvaient ensuite importer de n'importe quel pays.

Bien que les producteurs aient bénéficié de l'imposition de quotas globaux, les principaux bénéficiaires ont été les titulaires de licences d'importation qui, pour la plupart, n'étaient pas des manufacturiers. Ainsi, pour une année donnée, par exemple 1980, le TCI explique que les avantages ont été répartis comme suit[29] :

	(En pourcentage)
Manufacturiers	32,3
Avantages tirés :	
de produits à prix élevés	24,8
des quotas attribués	7,5
Importateurs	41,4
Détaillants	26,3
Total	100,0

Comme on peut le voir, les quotas ont avantagé d'abord les importateurs, puis les manufacturiers et les détaillants. Il importe en outre de préciser que les avantages retirés par les manufacturiers sont principalement attribuables non pas aux quotas mais aux produits qu'ils ont vendus à des prix plus élevés.

Dans le cas des détaillants, l'attribution des quotas a eu pour effet d'avantager certains groupes et de limiter la concurrence. Puisque les quotas étaient attribués en fonction du niveau antérieur des importations, les détaillants qui s'approvisionnaient auprès des fabricants canadiens et n'importaient pas directement étaient désavantagés s'ils souhaitaient acheter à l'étranger. De façon générale, les grands magasins et les grandes chaînes bénéficiaient de quotas importants, mais pas les petits magasins de chaussures indépendants, qui achetaient souvent des chaussures importées des titulaires de quotas, à des prix plus élevés que ceux que devaient payer leurs concurrents qui bénéficiaient gratuitement de quotas. La méthode d'attribution des quotas s'est donc révélée défavorable aux petits détaillants indépendants et avantageuse pour les grands magasins, ce qui, de l'avis du tribunal, a limité la concurrence au niveau de détail.

Outre les petits détaillants indépendants, ce sont les consommateurs qui ont été les plus pénalisés par l'imposition de quotas parce qu'ils ont dû payer des prix plus élevés pour les chaussures importées. Les hausses ont été surtout pénibles pour les pauvres parce que les chaussures importées étaient auparavant habituellement moins coûteuses que les chaussures de fabrication canadienne. Les quotas ont fait croître les dépenses des consommateurs de 40 millions de dollars en 1980 et de 85 millions en 1983[30].

L'emploi — Dans une étude préparée en vue du rapport présenté par le tribunal en 1985, l'Institut de recherches politiques (IRP) a examiné l'incidence des quotas sur la production de chaussures et l'emploi dans cette industrie[31]. Du point de vue des emplois en production, l'étude a révélé que le contingentement avait engendré, de 1978 à 1983, une augmentation annuelle de 2,1 à 4,4 %, ou de 350 à 700 emplois[32]. Par ailleurs, il a eu, sur la production, un effet négligeable de 2 à 4 % et ce, pour deux raisons. Premièrement, les quotas ont eu un impact relativement faible sur le prix de détail des chaussures. Deuxièmement, la substitution des chaussures de fabrication canadienne aux importations a été imparfaite. Ainsi, une hausse du prix des chaussures importées n'a pas toujours entraîné une augmentation des ventes des chaussures fabriquées au Canada. D'après les estimations de l'IRP, les quotas ont contribué de façon marginale à la protection des emplois et au maintien du niveau d'emploi.

Les faits corroborent dans une certaine mesure les conclusions de l'étude de l'IRP. En effet, dans la période qui a suivi l'abolition et l'assouplissement, selon le cas, des quotas, à la fin de 1985, les importations de chaussures ont fait un bond de 25,3 millions de paires (soit 48 %) jusqu'à 1987 (tableau 5-1), une partie appréciable de cet accroissement étant attribuable aux chaussures de sport. Néanmoins, la production intérieure n'a pas subi de baisse proportionnelle à la poussée des importations (cette baisse aurait atteint 60 % entre 1985 et 1987) mais une diminution de 12 %. (Bien que les chiffres de l'emploi présentés au tableau 5-1 pour les années 80 proviennent de plusieurs sources différentes, ils indiquent clairement une diminution de l'emploi de 11 % entre 1985 et 1987.) L'ampleur de la poussée des importations peut s'expliquer par le fait que certains pays exportateurs craignaient que le Canada tente d'imposer de nouveau des quotas globaux ou de négocier des ententes de limitation volontaire des exportations avec des pays comme la Corée du Sud, Taiwan et la Chine.

Dans son étude, l'IRP a aussi évalué l'effet du contingentement sur l'emploi dans l'industrie et sur le coût pour le consommateur, et a conclu que le coût de la création, au moyen des quotas globaux, de chaque emploi dans l'industrie a varié entre 1978 et 1983 de 53 668 $ (en 1982) à 69 460 $ (en 1979), les montants étant exprimés en dollars de 1978. Par contre, le salaire annuel moyen des travailleurs

de l'industrie de la chaussure en Ontario et au Québec était de 7 145 $ en 1978.

Pour résumer

Nous sommes impressionnés par la démarche suivie par les pouvoirs publics à l'égard de l'industrie de la chaussure et par l'adaptation qui s'est produite. On a su poser les questions pertinentes et effectuer une analyse appropriée de la situation. Les quotas ont été appliqués pour une période déterminée et ensuite bel et bien supprimés. L'industrie s'est restructurée.

À plusieurs reprises, le mandat du TCI a été élargi pour évaluer les conséquences plus générales des quotas globaux. En 1973, par exemple, le tribunal devait faire enquête pour déterminer l'existence d'un préjudice grave. En 1985, il recevait pour mandat d'examiner l'effet des quotas sur la concurrence au niveau de la vente au détail et sur les prix, sur la compétitivité de l'industrie par rapport aux importations et sur l'emploi.

L'élargissement du mandat du tribunal débouche sur une analyse beaucoup plus complète de l'effet des quotas globaux et permet aux décideurs et au public d'évaluer l'incidence de la politique de manière beaucoup plus éclairée. Les mandats plus étendus semblent devenir la règle, comme en témoigne celui qui a été confié en 1986 à la Commission du tarif en ce qui concerne l'industrie des édulcorants naturels. C'est une orientation qui semble devoir porter fruit.

Les restrictions bilatérales dans les industries du textile et du vêtement

La conclusion par le Canada d'ententes de restrictions bilatérales relatives aux textiles et aux vêtements avec des pays exportateurs qui ne sont pas membres de l'OCDE s'inscrit dans un contexte où interviennent deux événements complémentaires – l'un national, l'autre international – qui se sont produits au début des années 70. D'abord, en 1970, l'adoption d'une politique fédérale visant les textiles, puis, en 1974, l'adhésion du Canada à l'Arrangement multifibres multilatéral.

Justification et objectifs

L'objectif de la politique textile adoptée par le gouvernement fédéral en 1970 a été exposé en détail dans un communiqué[33].

> La politique que le gouvernement a décidé d'adopter tient dûment compte, comme je l'ai déjà mentionné, de la gamme complexe de nos intérêts, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Elle est fondée sur les réalités et les perspectives des années 70. Il s'agit, je pense, d'une politique d'ensemble, orientée vers l'avenir. On y tient compte, bien sûr, de la protection nécessaire contre la concurrence préjudiciable, mais on s'y efforce également, ce qui est tout aussi important, d'encourager de façon positive la réadaptation et la restructuration, et de mettre à contribution les nouvelles techniques, la créativité et l'originalité de nos gens. C'est une politique conçue pour donner *une orientation, créer un cadre et des conditions de développement, pour susciter un climat de confiance dans lesquels l'industrie des textiles et celle du vêtement pourront investir, entreprendre ou poursuivre la fabrication de produits capables d'affronter de mieux en mieux la concurrence internationale. Le Canada ne peut assumer seul la responsabilité de la non-libéralisation du commerce mondial des textiles. À cause de la faible envergure de son marché intérieur, on reconnaît que dans bon nombre de cas, l'industrie canadienne ne pourra être concurrentielle que dans la mesure où le secteur du commerce mondial des textiles, fort restrictif à l'heure actuelle, sera libéralisé. Et même si les perspectives de libéralisation ne semblent pas, pour le moment, tellement prometteuses, le Canada n'en est pas moins prêt à s'unir avec d'autres pays pour rechercher cet objectif, y compris la réduction des tarifs sur les textiles et les vêtements. Entre-temps, les entreprises amélioreront leur position concurrentielle et seront en mesure de mieux profiter des possibilités qui se présenteront.*
>
> *Le gouvernement ne peut pas s'engager d'avance en ce qui a trait à la protection spéciale qui pourra être accordée. Mais dans les cas où les importations en provenance des pays « à bas prix de revient » causeront ou menaceront de causer un préjudice sérieux à l'industrie, le gouvernement sera disposé à accorder, même unilatéralement si nécessaire, une protection spéciale pour faciliter la réadaptation et le renforcement des types de production les plus rentables. Cette protection ne sera accordée que sur présentation de projets en ce sens et sera régulièrement sous observation.*
>
> *Il n'est pas question de favoriser par de telles mesures de protection le maintien de types de production qui n'auront aucune chance de devenir rentables au cours des années à venir. Progressivement et à mesure que les marchés mondiaux deviendront plus accessibles, l'industrie canadienne se verra de plus en plus dans l'obligation d'affronter la concurrence sans autre protection que celle des tarifs. L'industrie devra donc se préparer à abandonner à la longue la fabrication des produits les moins rentables et à se consacrer à des productions capables de soutenir la concurrence.* [en italique dans le texte]

Cet énoncé de politique est important parce qu'il définit l'orientation fondamentale que prendra par la suite la politique du gouvernement. En 1981, par exemple, dans une

autre déclaration concernant ces industries, le gouvernement fédéral a affirmé que le nouveau programme poursuivait « le mouvement d'adaptation imprimé par la Politique du textile de 1970 »[34].

Les objectifs de l'AMF, clairement énoncés dans l'article 1 de l'arrangement,

> seront de réaliser, en ce qui concerne les produits textiles, l'expansion du commerce, l'abaissement des obstacles à ce commerce et la libéralisation progressive du commerce mondial, tout en assurant le développement ordonné et équitable du commerce de ces produits et en évitant les effets de désorganisation sur des marchés et sur des types de production aussi bien de pays importateurs que de pays exportateurs.

L'article 1 prévoit que, pour atteindre ces objectifs,

> les mesures prises en vertu du présent Arrangement ne devront pas interrompre ou décourager les processus autonomes d'ajustement des industries des pays participants. En outre, elles devraient s'accompagner de l'application, de manière compatible avec les législations et les systèmes nationaux, des politiques économiques et sociales appropriées que nécessitent les changements de la structure du commerce des textiles et de l'avantage comparatif des pays participants, politiques de nature à encourager les entreprises qui sont moins compétitives sur le plan international à s'engager progressivement dans des types de production plus viables ou d'autres secteurs économiques, et ménager un plus large accès aux marchés pour les produits textiles des pays en voie de développement.

Enfin, toujours d'après l'article 1, l'AMF a pour objectif « d'éliminer les difficultés » qui existent dans le domaine des textiles et du vêtement, « pendant les quelques années à venir ».

C'est l'urgence de l'adaptation, en raison de la concurrence incessante des importations, qui a poussé les gouvernements à ménager une période de répit pour les producteurs de textiles et de vêtements. Les pressions de cette concurrence, à leur tour, reflètent les caractéristiques des industries du textile et du vêtement, que l'OCDE décrit ainsi[35] :

- Les possibilités limitées de différenciation des produits, ce qui explique pourquoi la concurrence porte principalement sur les coûts;
- Une structure de coûts dans laquelle les dépenses de main-d'œuvre prédominent, ce qui donne un avantage concurrentiel important et durable aux pays à bas salaires;
- Le faible niveau des barrières à l'entrée et à la sortie, qui se traduit par une forte fragmentation de l'industrie, par des taux élevés de renouvellement des entreprises et par la quasi-absence de profits supérieurs à la normale;
- Le fait que les grossistes, les détaillants et certains producteurs sont très sensibles à l'apparition de nouveaux fournisseurs.

Compte tenu de ces caractéristiques, auxquelles s'ajoutent la diffusion rapide de la machinerie et de l'équipement – qui deviennent facilement accessibles –, il n'est pas étonnant que les NPI et les PMD jouissent d'avantages comparatifs. Il faut toutefois retenir deux choses. Premièrement, ces caractéristiques s'appliquent beaucoup moins à l'industrie textile qu'à celle du vêtement, parce que la production des textiles devient de plus en plus capitalistique. Ainsi, les importations canadiennes proviennent surtout des États-Unis quand il s'agit de textiles, mais principalement des NPI pour les vêtements (voir les tableaux A-3 et A-4 en appendice). Deuxièmement, dans certains segments du marché des vêtements (haute couture et certains vêtements sport) et de celui des textiles (tissus destinés à des usages industriels), des pays industrialisés comme le Canada peuvent se tailler des créneaux et bien soutenir la concurrence des NPI et des PMD. C'est pourquoi, dans les énoncés de politique déjà cités, le gouvernement a mis l'accent sur les produits susceptibles d'être rentables ainsi que sur le déplacement des ressources vers d'autres branches d'activité économique.

Évaluation

Nous avons évalué les restrictions quantitatives bilatérales à l'importation de textiles et de vêtements à l'aide de la même série de critères que ceux que nous avons retenus pour l'évaluation des quotas globaux de chaussures. Nous ne mettrons toutefois pas ici l'accent sur les mêmes aspects, parce que la limitation des importations, dans le cas des chaussures, a été effectuée par contingentement global, tandis que dans celui des textiles et des vêtements, elle a pris la forme de restrictions bilatérales en vertu de l'AMF, bien que des quotas globaux aient été imposés à l'occasion.

La restructuration — Comme nous l'avons vu au chapitre 2, les entreprises d'une industrie peuvent affronter la concurrence des importations de diverses manières. Elles peuvent abandonner l'industrie en cause, c'est-à-dire déplacer leurs ressources vers d'autres industries, et se spécialiser dans des lignes de produits particuliers. Ces deux stratégies possibles ont été signalées dans les divers énoncés de politique susmentionnés.

La taille de l'industrie peut être mesurée en fonction de la production ou des facteurs de production. Dans le premier

cas, nous n'avons observé aucune diminution de la taille des industries du textile, du vêtement et de la bonneterie[36] entre 1970 et 1984 ou entre 1974 et 1984 (graphique 5-1). Néanmoins, puisque le secteur manufacturier dans son ensemble a enregistré une croissance plus rapide que ces industries, la part relative de la production manufacturière qu'occupent les usines de ces industries a fléchi durant les années 70 et au début des années 80.

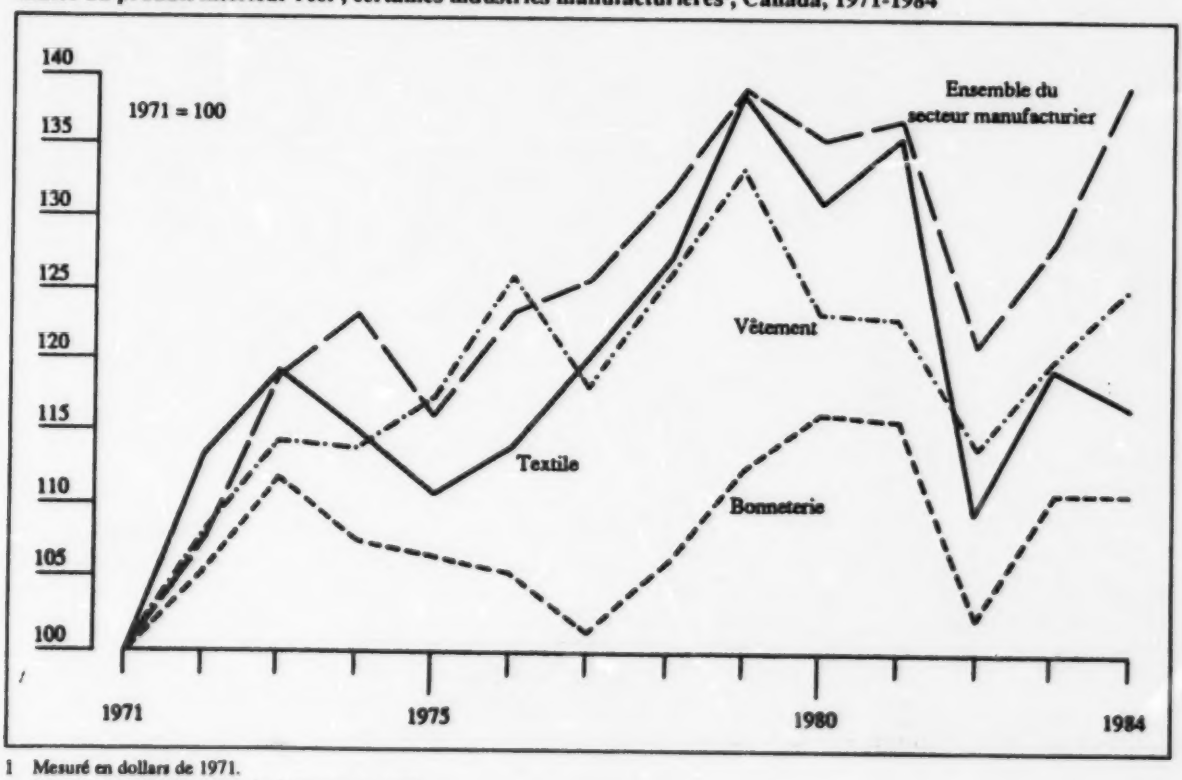
Sur le plan de l'emploi, les usines de textile et de bonneterie ont accusé une baisse entre 1970 ou 1974 et le milieu des années 80 (graphique 5-2). La situation est différente dans l'industrie du vêtement, où la diminution de l'emploi, particulièrement au début des années 80, a été moins marquée que dans le textile et la bonneterie. Il reste que les trois industries ont connu une baisse de l'emploi entre 1970 et 1984, alors que c'est la tendance contraire qui s'observait dans le secteur manufacturier, ce qui les a fait reculer en importance relative et absolue. Néanmoins, il ne faut pas accorder trop d'importance à ce déclin, qui, sur une période de 14 ans, s'établit à moins de 10 points de pourcentage pour les industries du textile et du vêtement, qui représentent le gros de l'emploi dans les trois industries en question (tableau 7-1).

Dans notre analyse de la contraction des industries du textile et du vêtement, nous avons examiné la production et l'emploi en chiffres absolus et comparé les données se rapportant à diverses industries manufacturières. Compte tenu de la nature multilatérale de l'AMF, les données concernant les autres pays industrialisés (graphiques 5-3 à 5-6) sont aussi particulièrement pertinentes. Toutes les précautions d'usage s'imposent cependant quand on se livre à ce genre de comparaisons internationales.

Plusieurs pays ont adopté comme stratégie de réduire la taille des industries du textile et du vêtement[37]. De 1973 à 1982, dans tous les pays figurant dans les graphiques 5-5 et

Graphique 5-1

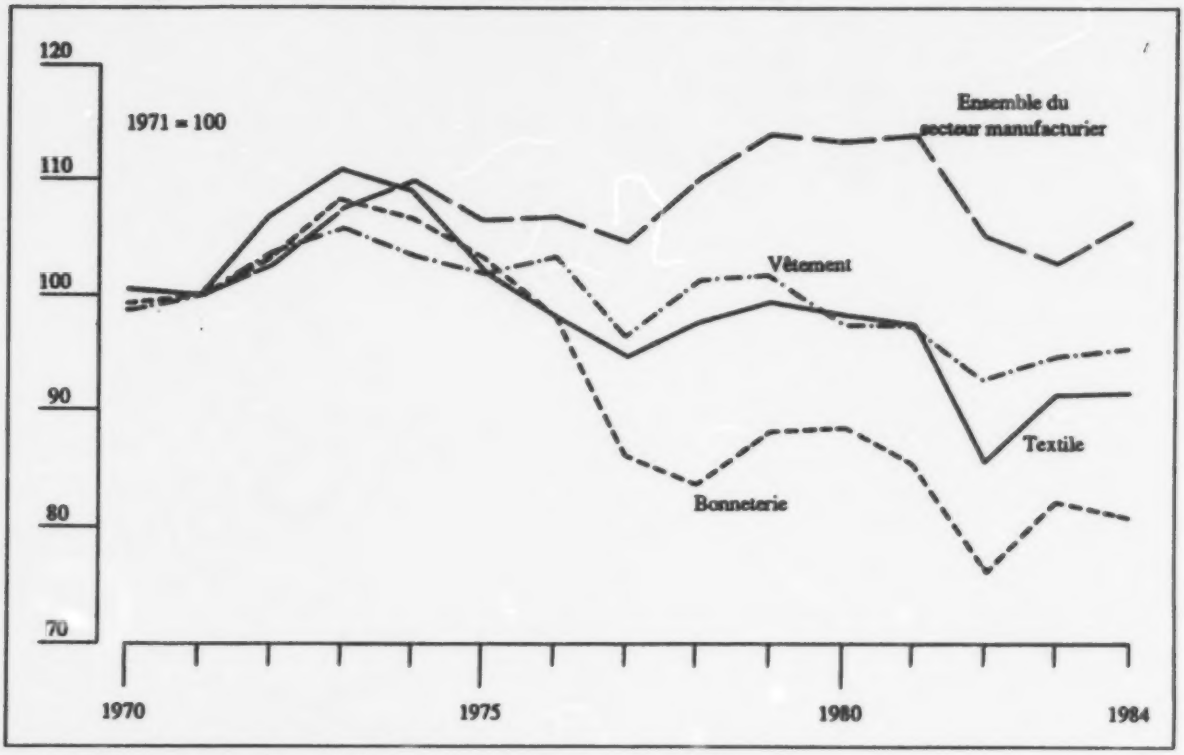
Indice du produit intérieur réel[1], certaines industries manufacturières[2], Canada, 1971-1984



1 Mesuré en dollars de 1971.
2 Selon la Classification type des industries de 1970.
Source D'après des données fournies par la Division des mesures et de l'analyse des industries, de Statistique Canada; et des estimations du Conseil économique du Canada.

Graphique 5-2

Indice de l'emploi[1], certaines industries manufacturières[2], Canada, 1971-1984



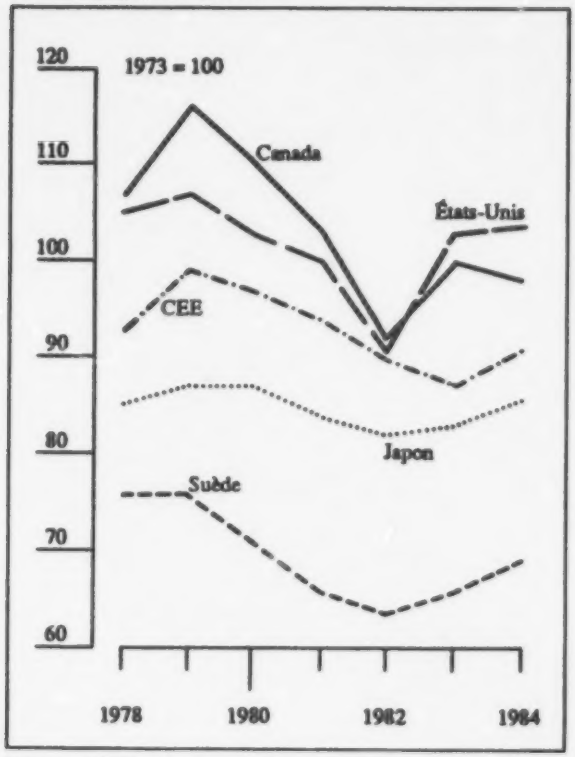
1 L'effectif comprend les travailleurs affectés à la production et ceux qui sont affectés à d'autres tâches.
2 Selon la Classification type des industries de 1970.
SOURCE D'après des données de Statistique Canada, *Industries manufacturières du Canada*, n° 31-203 au catalogue, diverses années.

5-6, les effectifs ont chuté dans le textile et, habituellement à un degré moindre, dans le vêtement. La Suède et le Japon (pour le textile seulement) sont des exemples particulièrement frappants à cet égard. Le Canada, pour sa part, affiche la diminution de l'emploi la plus faible de tous les pays. Si l'on considère maintenant la production dans le textile et le vêtement, on observe une baisse dans les pays de la CEE, au Japon et en Suède, mais une augmentation ou peu de changement aux États-Unis et au Canada (graphiques 5-3 et 5-4). Cela tendrait à montrer qu'il est possible de réduire la main-d'œuvre dans les industries du textile et du vêtement, même dans le cadre de l'Arrangement multifibres.

Quand nous avons décrit les industries du textile et du vêtement, nous avons signalé l'importante part des coûts que représente la main-d'œuvre et, par conséquent, l'avantage dont jouissent les pays où les salaires sont bas par rapport aux pays industrialisés. Pour compenser, ces derniers disposent de plusieurs stratégies possibles, qu'ils peuvent adopter individuellement ou collectivement. En ce qui concerne la production, les entreprises peuvent choisir des produits pour lesquels la mode, le style et la proximité du marché sont des facteurs suffisamment importants pour compenser le désavantage sur le plan des coûts; en ce qui concerne les facteurs de production, elles peuvent envisager de réduire les coûts en substituant du capital à la main-d'œuvre ou en freinant la progression des coûts salariaux, sinon en les réduisant. Les stratégies axées sur les produits et les facteurs de production sont liées du fait que l'entreprise qui limite sa fabrication à quelques produits « rentables » sera probablement incitée ensuite à utiliser et à mettre au point des machines et de l'équipement qui lui permettront de tirer parti de longues séries de production et, partant, de réduire ses coûts unitaires. Puisque les producteurs de textiles et de vêtements ont adopté des stratégies différentes, chaque industrie fera ici l'objet d'un examen distinct.

Graphique 5-3

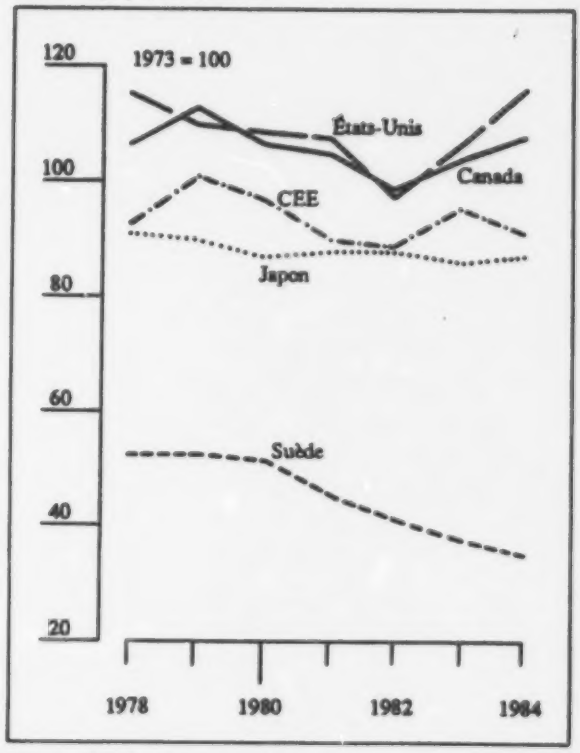
Indice de la production de l'industrie textile, certains pays, 1978-1984



SOURCE OCDE, « Annexe statistique » à « Ajustement structurel dans l'industrie – Étude de l'industrie textile », Paris, 1987, page 50.

Graphique 5-4

Indice de la production de l'industrie du vêtement, certains pays, 1978-1984



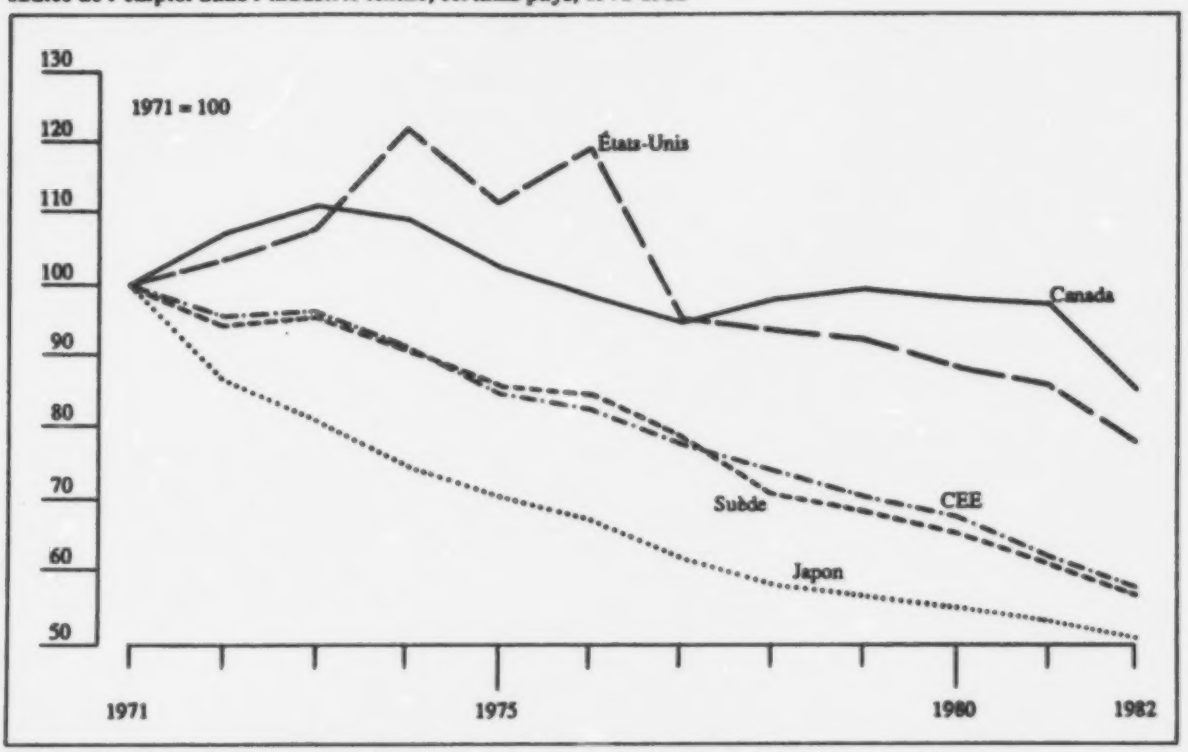
SOURCE OCDE, « Annexe statistique » à « Ajustement structurel », page 50.

Dans l'industrie du textile, la principale stratégie adoptée reposait sur un important programme d'investissements destinés à moderniser l'appareil de production et axés sur l'augmentation du coefficient de capital par une automatisation à grande échelle des processus de production, ainsi que sur une diminution marquée des coûts de main-d'œuvre[38]. Cet accroissement du coefficient de capital a aussi été stimulé par plusieurs programmes fédéraux, notamment par le Programme canadien pour un renouveau industriel, qui est examiné assez longuement dans le chapitre suivant. C'est à ces investissements qu'il faut attribuer la hausse de la productivité de la main-d'œuvre – qui a été supérieure à celle du secteur manufacturier dans son ensemble –, ainsi qu'une grande part de la baisse de l'emploi dans l'industrie du textile. Toutefois, la productivité globale des facteurs ne semble pas s'être accrue de façon appréciable. Par ailleurs, la combinaison des subventions d'équipement et du choix de créneaux appropriés (notamment dans le cas des tissus industriels, des moquettes et tapis, et des bas pour dames) explique un recours très limité aux accords bilatéraux prévus dans l'AMF pour limiter les importations de textiles. Certains ont même affirmé que, dans de nombreux segments de l'industrie textile, l'adaptation est une réussite et qu'il serait inutile que le gouvernement intervienne davantage[39].

Dans l'industrie du vêtement, la restructuration a été accomplie par des moyens souvent très différents de ceux qui ont été retenus dans l'industrie textile. Ainsi, bien que les fabricants de vêtements aient tenté de suivre la stratégie du textile – en augmentant leurs dépenses en immobilisations pour réduire la part des coûts totaux attribuable à la main-d'œuvre –, les possibilités d'abaisser les coûts de production par l'augmentation du coefficient de capital sont nettement plus limitées dans l'industrie du vêtement que dans celle du textile[40]. D'après des estimations récentes de

Graphique 5-5

Indice de l'emploi dans l'industrie textile, certains pays, 1971-1982



SOURCE OCDE, « Annexe statistique » à « Ajustement structurel », page 26; et estimations du Conseil économique du Canada.

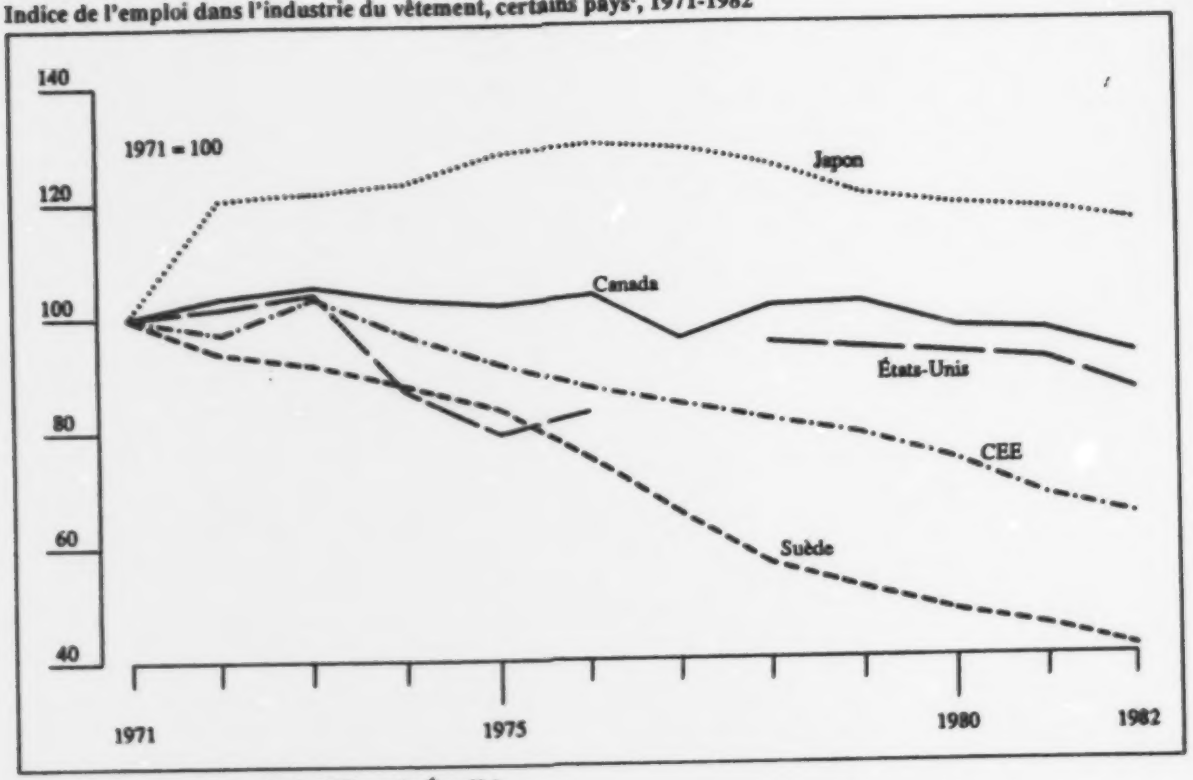
la Commission du textile et du vêtement, « il est clair qu'une technologie basée sur l'automatisation, la robotisation et le contrôle par ordinateur deviendra bientôt une réalité mais selon toute vraisemblance les nouvelles installations ne pourront être disponibles et commercialement rentables avant 1995 »[41].

L'industrie du vêtement diffère également de celle du textile par le fait qu'elle peut encore compter sur une main-d'œuvre relativement peu coûteuse. (Cette différence découle en partie de l'amélioration – par suite de la modernisation – des compétences des travailleurs dans l'industrie textile.) Les effectifs de l'industrie du vêtement se composent surtout de femmes, souvent des immigrantes qui ont une connaissance très limitée du français ou de l'anglais. En outre, le niveau d'instruction des travailleurs du vêtement est nettement inférieur à celui des ouvriers de l'ensemble du secteur manufacturier. Étant donné ces caractéristiques, il n'est pas étonnant que le salaire hebdomadaire moyen des travailleurs du vêtement dépasse à peine la moitié de celui des ouvriers de l'ensemble du secteur[42]. Par ailleurs, la sous-traitance à domicile, qui a pris de l'ampleur dans les années 80, est une autre politique qui permet à l'industrie du vêtement d'utiliser une main-d'œuvre relativement bon marché[43].

Il convient de signaler que les produits de l'industrie textile sont un important facteur de production de l'industrie du vêtement et que cette dernière constitue donc un important débouché pour l'industrie textile. Puisque l'industrie textile canadienne est protégée par des tarifs très élevés (voir le tableau A-1 en appendice), il est probable que les producteurs canadiens de vêtements paient leurs tissus plus cher que leurs concurrents des NPI et des PMD. Par exemple, Hong Kong ne prélève pas de droits de douane sur les tissus, tandis que la Corée du Sud et Taiwan les remboursent lorsque le produit final est exporté. Ainsi, la protection accordée à l'industrie du vêtement, que ce soit sous forme de restrictions en vertu de l'AMF ou de tarifs élevés, sert en partie à compenser les prix plus élevés qu'elle paie aux producteurs de textiles. Lorsque l'accord canado-américain de libre-échange entrera en vigueur, l'industrie

Graphique 5-6

Indice de l'emploi dans l'industrie du vêtement, certains pays[1], 1971-1982



1 On ne dispose pas des données de 1977 pour les États-Unis.
Source OCDE, « Annexe statistique » à « Ajustement structurel », page 31; et estimations du Conseil économique du Canada.

canadienne du vêtement craint de ne pas pouvoir concurrencer les producteurs américains parce que, en partie du moins, les tarifs appliqués aux produits textiles sont plus faibles aux États-Unis. À cet égard, le régime de remise des droits de douane annoncé au début de 1988 devrait rassurer quelque peu les fabricants de vêtements canadiens.

Du point de vue des créneaux ou de la différenciation des produits, il existe un certain nombre de segments – vêtements mode, vêtements de sport et ameublement – où la concurrence par les prix est moins forte pour les produits courants et où les producteurs de pays industrialisés comme le Canada auraient par conséquent la possibilité d'offrir des produits rentables. Il n'est pas certain, toutefois, que le Canada puisse, sauf à quelques exceptions près, déployer l'effort critique nécessaire pour que cette stratégie devienne viable, mais elle demeure une possibilité[44]. La tâche est compliquée par le déplacement de la production vers des produits haut de gamme, que favorisent les restrictions bilatérales.

Bref, les faits montrent clairement que la restructuration a été une réussite dans l'industrie textile, mais cela est beaucoup moins vrai dans celle du vêtement.

La limitation des importations — Quand nous avons examiné les quotas globaux appliqués à la chaussure, nous nous sommes attachés essentiellement à voir jusqu'à quel point les chaussures confectionnées à partir de matières premières non contingentées pourraient remplacer celles qui sont fabriquées avec des matières premières contingentées. Bien que la situation soit semblable dans le textile et dans le vêtement, il importe de noter comme différence le fait que les pays dont les produits ne sont pas contingentés peuvent exporter librement vers le Canada et donc remplacer les exportations des pays visés par les quotas.

Les principales caractéristiques du textile et du vêtement, que nous avons très brièvement décrites jusqu'ici, donnent à penser que si les restrictions bilatérales entre le Canada et les divers pays qui ne sont pas membres de l'OCDE et qui

participent à l'AMF sont le moindrement efficaces, les prix dépasseront les coûts, et les pays non visés par les quotas auront intérêt à exporter vers le Canada. Et c'est justement ce qui s'est passé. Le nombre de pays avec lequel le Canada a conclu des accords de restrictions a augmenté régulièrement. Dans le cas du vêtement, le nombre des ententes bilatérales signées par le Canada est passé de moins de cinq du temps de l'AMF I à 13 en vertu de l'AMF III et à plus de 20 en vertu de l'AMF IV[45]. En partie à cause de cela, la proportion de toutes les importations de vêtements soumises à des restrictions a été portée de 69 % entre 1974 et 1977 à 84 % entre 1978 et 1981, et à 86,5 % de 1982 à 1986. En revanche, seulement 7 % des importations de textiles font l'objet de restrictions bilatérales.

Dans la chaussure, l'efficacité des quotas a été diminuée du fait que les producteurs étrangers ont remplacé, dans la fabrication, les matières premières contingentées par des matières premières non contingentées. L'exemple qui se rapproche le plus de cette situation dans le vêtement et le textile est l'utilisation des fibres de ramie et de soie, qui sont visées par l'AMF IV. Avant l'AMF, les Accords à court terme et à long terme concernant le commerce international des textiles du coton ne visaient que les exportations de coton, mais à mesure que les producteurs se servaient d'autres fibres, ces arrangements devenaient moins efficaces et ont finalement abouti à l'AMF de 1974, qui était beaucoup plus complet et visait à la fois la laine, les textiles artificiels et les vêtements.

L'AMF vise, d'une part, à réaliser « l'expansion du commerce » des produits textiles et, d'autre part, à assurer « le développement ordonné et équitable du commerce de ces produits ». Pour ce faire, l'AMF I comportait une disposition prévoyant une majoration annuelle de 6 % des quotas ainsi que diverses dispositions devant assurer la souplesse des échanges, en permettant, par exemple, que le niveau de limitation soit dépassé pour un produit quelconque à condition que celui d'un autre produit soit réduit en conséquence, et que le solde non utilisé d'un quota soit reporté à l'année suivante. Beaucoup estimaient que l'AMF, dans sa première version, était, dans l'ensemble, libéral, comparativement aux autres possibilités. Néanmoins, on lui a ajouté de plus en plus de restrictions à chaque renouvellement. Par exemple, on a introduit, dans l'AMF II, une clause relative aux « dérogations raisonnables » en vertu de laquelle il était possible de réduire ou de geler les taux de croissance et de suspendre l'application des autres dispositions relatives à la souplesse des échanges lorsque les importations causaient de graves préjudices à des secteurs intérieurs « vulnérables ». Dans l'AMF III, on a inséré une clause « d'endiguement des importations » qui abolissait les garanties de l'année de référence sur le niveau minimum d'importations dans les secteurs dits vulnérables. Dans l'AMF IV, comme nous l'avons déjà fait observer, il y a eu une augmentation du nombre de produits visés. Mais au bout du compte, malgré ces restrictions croissantes, les importations ont progressé[46].

La hausse de la valeur — De nombreux pays se lancent dans la production de textiles et de vêtements avec des produits ordinaires assez simples. Avec l'accroissement de leur expertise et de leur niveau de développement, ils s'attaquent à des produits plus complexes en termes de style, de qualité des tissus et de mode. Les restrictions bilatérales, qui visent souvent les producteurs à faible coût les plus efficients, ont pour effet d'accélérer ce processus d'un certain nombre de façons. Plus précisément, si les restrictions sont efficaces, les prix augmentent, ce qui incite les autres pays ne faisant pas l'objet de restrictions à entrer en concurrence avec les fournisseurs touchés par les restrictions. Cette concurrence accélère la conversion de ces derniers aux produits plus complexes et plus riches en valeur ajoutée, c'est-à-dire le secteur haut de gamme, dans lequel les pays développés ont le plus de chances de jouir d'un avantage comparatif.

Les faits démontrent que les exportateurs ont réussi à monter vers les vêtements haut de gamme[47]. D'abord, les exportations des pays à faible coût vers les pays développés, qui étaient constituées de produits textiles dans les années 60, se sont orientées vers le vêtement dans les années 70, en partie, bien entendu, pour les raisons déjà évoquées dans notre examen de la restructuration. Par ailleurs, dans l'industrie du vêtement, sous l'effet, pour une part, des quotas bilatéraux, il y a eu également un déplacement vers les produits plus riches en valeur ajoutée. Au moins dans certains pays exportateurs, il semble que les restrictions bilatérales ont été utilisées par les gouvernements pour stimuler la restructuration afin d'encourager la production de gammes de vêtements de qualité supérieure.

Un échéancier crédible — Lorsque le gouvernement fédéral a adopté sa politique du textile, en 1970, il prévoyait que « l'industrie se réajuste en quelques années et que ses problèmes soient ainsi résorbés »[48]. C'est une philosophie semblable qui a présidé à l'instauration de l'AMF en 1974. Comme nous l'avons vu pour la chaussure, il y a de bonnes raisons qui soulignent l'importance, pour la réussite de l'adaptation, d'un échéancier crédible d'élimination graduelle des restrictions. En effet, si cette élimination est clairement prévue, les producteurs et les travailleurs s'adapteront en conséquence, sinon, ils auront moins de raisons de le faire.

On peut établir de diverses façons un échéancier crédible pour faire en sorte que les restrictions quantitatives sur le

textile et les vêtements ne soient que temporaires. À l'échelle internationale, les signataires de l'AMF pourraient s'entendre sur son élimination graduelle officielle, conformément à l'objectif initial de l'arrangement. Chaque pays conserverait toutefois le droit, en vertu de l'article XIX du GATT, d'imposer des quotas globaux. Mais, comme nous l'avons vu, l'AMF ne semble pas en voie d'être aboli.

Les dispositions de la *Loi sur la Commission du textile et du vêtement* permettent largement de recourir à des mesures d'adaptation positive en établissant un échéancier crédible. Le ministre pouvait ainsi demander à la commission d'étudier la possibilité d'une levée graduelle des restrictions bilatérales dans le cadre de l'AMF, en accordant une attention particulière aux problèmes d'adaptation de la main-d'œuvre. Après examen d'un produit ou d'une gamme de produits, la commission pouvait également juger que ces produits avaient peu de chance de devenir concurrentiels à l'échelle internationale (avec seulement une protection tarifaire) et, à partir de là, ne pas recommander le maintien de mesures spéciales d'importation. La CTV pouvait faire un examen critique des régimes d'adaptation adoptés par les entreprises, et peut-être fixer un échéancier pour l'atteinte de la rentabilité[49]. En général, rien de tout cela n'a été fait.

La commission a plutôt adopté une tactique assez différente. Dans son examen de 1985 de l'industrie du textile et du vêtement, elle a étudié les coûts et les avantages de la protection spéciale, ainsi que l'opportunité d'abolir graduellement celle-ci. Elle a conclu que si le Canada devait abolir seul les contrôles spéciaux sur une période de deux à quatre ans, les importations augmenteraient de 1 à 1,5 milliard de dollars et entraîneraient la perte de 23 000 à 34 500 emplois dans l'industrie du vêtement, soit entre le cinquième et le tiers de son effectif actuel. Compte tenu du bouleversement que cette situation causerait, la CTV a conclu que « les coûts associés à une protection négociée entre pays sont plus acceptables que les coûts du bouleversement social causés par des mises à pied massives en leur absence »[50]. Néanmoins, la commission ajoute, de façon un peu gratuite, qu'elle reconnaît « qu'il est nécessaire d'envisager la possibilité de mettre éventuellement un terme à la protection entre pays ».

L'analyse de la CTV porte toutefois sur un cas extrême. Ainsi, entre 1980 et 1984, par exemple, les importations de vêtements ont augmenté de 800 millions de dollars, et pourtant l'industrie n'a perdu que moins de 3 000 emplois (tableau 7-1). Selon d'autres estimations (dont nous parlons plus loin), l'abolition des restrictions bilatérales entraînerait des pertes d'emplois beaucoup moins nombreuses que ce que prévoit la commission. En outre, si les restrictions étaient levées graduellement – comme pour certaines catégories de chaussures, mais sur une période plus longue – les risques de graves problèmes d'adaptation s'en trouveraient probablement réduits de beaucoup. Ces problèmes seraient encore moins importants si l'AMF était lui-même aboli graduellement. Bien que cette abolition ait déjà été proposée un certain nombre de fois, nous constatons que la commission n'y fait pas allusion, ni au fait que d'autres pays ont réduit considérablement la taille de leur industrie du vêtement. Une étude plus complète de ces questions permettrait d'envisager un échéancier crédible pour l'abolition des restrictions. En choisissant le pire scénario, la commission ne fait pas beaucoup progresser ce débat.

Les bénéficiaires — Tant au point de vue de leur répartition que de leur administration, les restrictions bilatérales diffèrent des quotas globaux. En vertu de l'AMF, le Canada peut conclure avec d'autres signataires un accord qui limite les exportations de certains articles vers le Canada. L'administration et la répartition du quota ainsi fixé sont alors confiées au pays exportateur. Autrement dit, ce sont les titulaires étrangers des quotas qui profitent de tous les avantages des quotas établis en vertu de l'AMF. Par conséquent, les restrictions bilatérales entraînent une redistribution du revenu des Canadiens aux étrangers. Mais dans la mesure où le prix de la production intérieure est plus élevé qu'il ne le serait autrement, les producteurs canadiens en bénéficient aussi. En fait, selon les données dont on dispose au sujet du vêtement, cette situation est plus avantageuse pour les producteurs canadiens que pour les détenteurs étrangers de quotas (tableau 5-2).

La seule exception à ce modèle de répartition découlant des mesures spéciales d'importation pour le textile et le vêtement a été l'imposition par le Canada de quotas globaux sur une vaste gamme de vêtements, particulièrement de 1976 à 1978. Ici, comme pour les quotas globaux de chaussures, les principaux bénéficiaires ont été non pas les manufacturiers, mais les détaillants et les importateurs et grossistes, comme le montre la répartition des importations en 1978:

	(En pourcentage)
Importateurs grossistes	60,3
Détaillants	18,8
Manufacturiers	20,9
Total	100,0

Ces chiffres[51] ne tiennent pas compte de l'avantage que tirent les manufacturiers de l'augmentation des prix qui,

Tableau 5-2

Estimation du coût de la protection de l'industrie canadienne du vêtement, 1979
En milliers de dollars

	Régime tarifaire seulement (1)	Tarifs plus contingentement bilatéral (2)	Ajout du contingentement bilatéral (2-1) (3)
Coût pour les consommateurs	450 575	777 882	327 307
Gain des producteurs étrangers	–	76 180	76 180
Recettes tirées des tarifs	190 548	183 267	–7 281
Bénéfices supplémentaires des producteurs canadiens	226 889	418 170	191 281
Gaspillage économique des ressources affectées à la production	23 458	71 260	47 802
Baisse du niveau de la vie attribuable à la réduction de la consommation	9 680	29 005	19 325
Total	450 575	777 882	327 307
Perte globale pour l'économie canadienne[1]	33,138	176 445	143 307

1 Chiffre obtenu en faisant la somme du gain des producteurs étrangers, du gaspillage économique et de la baisse du niveau de vie.

SOURCE Glenn P. Jenkins, *Costs and Consequences of the New Protectionism: The Case of Canada's Clothing Sector*, deuxième édition révisée, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1985, page 36.

comme l'a démontré l'expérience dans la chaussure, accroît leur part de la rente contingentaire globale.

Peu importe que les restrictions spéciales à l'importation soient bilatérales ou globales, les consommateurs canadiens doivent absorber une augmentation des prix. Comme on l'a souvent fait observer, cette augmentation a des effets particulièrement sensibles sur les Canadiens pauvres.

L'emploi — On estime qu'en 1979, les droits de douane ont accru l'effectif du vêtement de 11 914 emplois, tandis que les restrictions bilatérales l'ont accru de 9 231 emplois[52], ce qui correspond respectivement à 12 et 9 % de l'effectif de l'industrie. Compte tenu de la mobilité des travailleurs[53], si les restrictions étaient graduellement levées sur une période de 10 ans, en ayant recours à des politiques appropriées d'adaptation de la main-d'œuvre (par exemple, prestations de préretraite et recyclage, dont nous parlons dans les chapitres 7 et 8) et éventuellement en facilitant la diversification de la base industrielle des collectivités fortement tributaires de l'industrie du vêtement (par exemple, par le Programme de développement industriel et commercial, examiné au chapitre 6), l'adaptation de la main-d'œuvre se ferait relativement en douceur.

On a également évalué ce qu'il en a coûté à la société pour chaque emploi sauvegardé grâce aux restrictions commerciales. Ainsi, en 1979, l'emploi créé au moyen des droits de douane sur les vêtements a coûté 40 600 $ (37 819 $ en coût pour les consommateurs et 2 781 $ en perte économique), et celui créé par les restrictions bilatérales 50 982 $ (35 457 $ en coût pour les consommateurs et 15 525 $ en perte économique). Compte tenu du fait que les travailleurs du vêtement gagnaient alors environ 10 000 $ par an, on peut voir que chaque dollar de revenu d'emploi coûtait de 5 à 6 $ si on avait recours aux restrictions bilatérales (un peu moins si on avait recours aux droits de douane). C'est là une façon très coûteuse de créer des emplois.

Pour résumer

En 1991, quand l'AMF IV arrivera à échéance, les industries du textile et du vêtement auront bénéficié pendant une période de 30 ans d'une protection assurée au moyen de tarifs élevés et de restrictions quantitatives de plus en plus fortes sur les importations. Si l'AMF et la politique textile du Canada, dans leur esprit, rejoignaient le principe selon lequel il fallait fournir un moment de répit à ces industries pour leur permettre de s'adapter, la mise en œuvre de la politique n'allait pas en ce sens, particulièrement en ce qui concerne l'industrie du vêtement. Il semble en effet que l'on n'ait ni posé les bonnes questions ni effectué l'analyse appropriée. Néanmoins, rien ne permet de croire que la réduction graduelle des restrictions bilatérales en vertu de l'AMF entraînerait de graves problèmes d'adaptation de la main-d'œuvre, à condition que le gouvernement mette en œuvre les politiques complémentaires appropriées. Cela ne veut pas dire, bien entendu, qu'il n'y a eu aucune adaptation au cours des 10 à 20 dernières années. L'industrie textile, en particulier, qui ne bénéficie pas d'une forte protection directe en vertu de l'AMF, montre de nombreux signes de restructuration. En revanche, aucun indice ne permet de conclure qu'il y ait eu une restructuration fructueuse d'une ampleur comparable dans l'industrie du vêtement.

La limitation volontaire des exportations : le cas de l'automobile

Dans les années 70 et, particulièrement, au début des années 80, les producteurs étrangers – surtout les Japonais – ont pour la première fois ébranlé la domination des grandes multinationales américaines de l'automobile sur le marché nord-américain (tableau 5-3). Les Japonais se sont spécialisés dans la production de petites voitures à faible consommation d'essence dont la demande a augmenté avec les chocs pétroliers de 1973-1974 et de 1978-1979. Cette percée, combinée à la pire récession de l'après-guerre, a fait chuter abruptement l'emploi dans le secteur de l'automobile au début des années 80 (tableau 5-4). Sur les chaînes de montage d'automobiles, par exemple, l'effectif est tombé de près de 20 % entre 1979 et 1982, alors que la baisse était beaucoup plus faible (8 %) pour l'ensemble du secteur manufacturier. Les grands constructeurs nord-américains ont fait face à une crise financière qui aurait entraîné la faillite de l'un d'entre eux – Chrysler – si le gouvernement ne l'avait pas secouru. De son côté, General Motors enregistrait aux États-Unis sa première perte depuis 1921.

En 1981, le gouvernement du Canada a annoncé la conclusion, avec le Japon, d'une entente de limitation volontaire des exportations qui s'appliquait à toutes les importations de voitures du Japon, qu'elles soient importées par des constructeurs d'automobiles japonais ou nord-américains. Cette entente suivait de près une entente semblable entre les États-Unis et le Japon et traduisait la crainte du gouvernement canadien que les exportations du Japon ne se réorientent vers le Canada. Toutefois, aux États-Unis, la limitation volontaire des exportations n'a été adoptée qu'après que l'*International Trade Commission* des États-Unis eut constaté, en novembre 1980, que le nombre des voitures étrangères importées aux États-Unis n'était pas suffisant pour causer un préjudice grave ou représenter une menace de préjudice grave[34]. Aucune enquête équivalente n'a eu lieu au Canada[35]. En vertu de l'entente entre le Canada et le Japon, ce dernier pays a accepté de limiter à 174 000 le

Tableau 5-3

Ventes de nouvelles voitures particulières selon la provenance, Canada, 1964-1986

	Ventes totales	Produits canadiens		Importations totales		Produits japonais	
	Nombre	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
1964	616 759	550 823	89,3	65 936	10,7	–	–
1965	708 716	633 641	89,4	75 075	10,6	2 834	0,4
1966	694 820	626 986	90,2	67 834	9,8	2 742	0,4
1967	679 435	605 049	89,1	74 386	10,9	5 617	0,8
1968	741 915	637 393	85,9	104 522	14,1	15 859	2,1
1969	760 803	638 270	83,9	122 533	16,1	39 033	5,1
1970	640 360	497 185	77,7	143 175	22,3	65 569	10,2
1971	780 762	592 319	75,9	188 443	24,1	106 552	13,7
1972	858 959	653 933	76,1	205 026	23,9	116 860	13,6
1973	970 828	782 914	80,6	187 914	19,4	111 467	11,5
1974	942 797	796 840	84,5	145 957	15,5	87 609	9,3
1975	989 280	835 679	84,5	153 601	15,5	95 772	9,7
1976	946 488	793 201	83,8	153 287	16,2	101 558	10,7
1977	991 398	797 752	80,5	193 646	19,5	134 900	13,6
1978	988 890	815 994	82,5	172 896	17,5	113 166	11,4
1979	1 003 008	863 554	86,1	139 454	13,9	79 879	8,0
1980	932 060	740 767	79,5	191 293	20,5	138 107	14,8
1981	904 195	646 942	71,6	257 253	28,4	207 639	23,0
1982	713 481	489 435	68,6	224 046	31,4	178 174	25,0
1983	843 318	625 088	74,1	218 230	25,9	176 525	20,9
1984	971 210	724 932	74,6	246 278	25,4	171 204	17,6
1985	1 137 216	794 965	69,9	342 251	30,1	199 221	17,5
1986	1 091 117	761 867	69,8	329 250	30,2	198 410	18,2
1987[1]	988 354	657 994	65,9	340 360	34,1	227 104	22,7

1 Les données portent sur la période comprise entre janvier et novembre 1987.

SOURCE Ministère de l'Expansion industrielle régionale, *Rapport sur l'industrie canadienne de l'automobile en 1985*, Ottawa, 1987, page 63; et Statistique Canada, *Ventes de véhicules automobiles neufs*, n° 63-007 au catalogue.

Tableau 5-4

Emplois liés à la fabrication d'automobiles, Canada, 1964-1985

En milliers

	Montage de véhicules automobiles	Carrosseries de camions et remorques	Pièces et accessoires d'automobiles	Tissus et accessoires d'automobiles	Total
1964	34,3	4,4	30,5	1,3	70,5
1965	39,8	5,8	35,3	1,9	82,8
1966	40,7	6,3	37,6	2,7	87,3
1967	38,7	6,7	37,7	2,6	85,7
1968	39,6	6,8	37,3	3,1	86,8
1969	42,3	8,2	40,4	4,1	95,0
1970	37,5	8,4	36,4	3,7	86,0
1971	41,0	10,1	41,3	4,3	96,7
1972	41,9	14,2	41,4	5,2	102,7
1973	45,2	14,8	48,8	5,8	114,6
1974	47,1	15,2	45,9	5,7	113,9
1975	43,4	14,4	41,2	4,8	103,8
1976	46,6	14,0	46,2	5,6	112,4
1977	50,6	12,6	48,6	6,5	118,3
1978	52,3	13,6	52,1	6,9	124,9
1979	52,6	14,8	49,8	6,6	123,8
1980	43,9	12,9	41,0	6,3	104,1
1981	43,4	12,1	44,7	7,2	107,4
1982	42,7	8,6	41,1	6,3	98,7
1983[1]	44,4	11,5	55,2	4,5	115,6
1984	49,5	12,5	56,9	4,9	123,8
1985	50,4	13,5	60,3	5,1	129,1

1 À partir de mars 1983, les données sur l'emploi sont basées sur une enquête par échantillonnage plutôt que sur toutes les entreprises comptant 20 employés ou plus comme c'était le cas auparavant. Par conséquent, on ne peut comparer les données de 1983 aux données habituelles sur l'emploi.

SOURCE MEIR, *Rapport sur l'industrie canadienne de l'automobile en 1985*, page 89.

nombre de voitures qui seraient importées au Canada du 1er avril 1981 au 1er avril 1982. Cette entente a par la suite été renouvelée chaque année à plusieurs reprises jusqu'à ce qu'elle prenne fin, semble-t-il, en mars 1987[56]. Toutefois, à l'heure actuelle, sans qu'il y ait d'arrangement formel, les fonctionnaires des deux pays surveillent le niveau des exportations.

Justification et objectifs

Il semble que la limitation volontaire des exportations, tant aux États-Unis qu'au Canada, ait eu pour objectif de donner à l'industrie automobile et à ses travailleurs un certain répit pour s'adapter à la pression de la concurrence du Japon – autrement dit, pour se revitaliser. Ainsi, par exemple, le ministre de l'Expansion industrielle régionale déclarait au début de 1987 :

> Le gouvernement canadien n'a pas cessé d'insister sur le fait que l'industrie de l'automobile devait s'adapter à ces facteurs de concurrence internationaux [les NPI et le Japon] et adopter les nouvelles technologies et méthodes qui, à long terme, la rendront véritablement concurrentielle. Nous croyons cependant que pendant cette période transitoire d'adaptation, l'industrie doit pouvoir disposer d'un « moment de répit » et qu'il faudrait réduire au minimum le bouleversement du marché canadien, afin d'assurer la stabilité et la viabilité à long terme de cet important secteur.[57]

Dans aucune des déclarations officielles, on ne précise la durée du moment de répit en question, ni une quelconque procédure établie pour déterminer cette période, ni même le niveau approprié de la limitation volontaire des exportations[58].

Évaluation

La restructuration — Pour réaliser la restructuration à laquelle les obligeait le défi japonais (bas prix, meilleure qualité et plus grande fiabilité), les fabricants d'automobiles nord-américains ont adopté plusieurs stratégies. Ils ont voulu, entre autres, accroître leur productivité, car les Japonais détenaient sur eux un avantage marqué sur ce plan[59]. La figure 5-2 résume les facteurs influant sur l'écart de productivité entre les fabricants d'automobiles des États-Unis et ceux du Japon, et la figure 5-3 les résultats d'une enquête menée auprès d'experts de l'industrie, qui indique l'ordre d'importance de ces facteurs. En rapprochant les données des deux figures, on remarque que les regroupements de facteurs les plus importants étaient la gestion de la main-d'œuvre (30 à 61,5 % de l'écart), suivie des systèmes de procédés (35,5 à 50 %) et des techniques (6 à 25 %).

Les fabricants d'automobiles nord-américains ont pris un certain nombre de mesures visant à rétrécir l'écart de productivité et à réduire leurs coûts. Pour ce faire, ils ont investi massivement dans des usines et de l'équipement (le programme de modernisation de General Motors à Oshawa, au coût de 2 milliards de dollars, en est un exemple). Ils ont réorganisé leur production et leurs structures en fermant des usines, en accélérant l'automatisation, en négociant des réductions de salaires, en appliquant le principe de la « table rase », en produisant au moment opportun et en assurant la gestion de leurs stocks en conséquence, tout en établissant de meilleurs rapports avec les travailleurs afin d'améliorer

Figure 5-2

Facteurs qui influent sur la productivité : comparaison des techniques, de la gestion et de l'organisation dans la production d'automobiles aux États-Unis et au Japon

Facteur	Définition	Comparaison des pratiques japonaises et américaines
Systèmes de procédés		
Rendement des procédés	Nombre de bonnes pièces par heure provenant d'une chaîne, d'une presse, d'un groupe de travail ou d'une chaîne de traitement sur une période prolongée; les déterminants clés sont les périodes de cycle machine, le temps exploitable et la fiabilité; ce facteur est influencé par les modes de contrôle des matériaux, les pratiques de maintenance et les modes d'exploitation.	Le contrôle de la production et des matériaux limite les stocks au minimum, réduit les rejets et révèle les problèmes; les arrêts des chaînes permettent de détecter les problèmes et contribuent à éliminer les défauts; les opérateurs réalisent l'entretien de routine; étant donné qu'il y a deux quarts de travail au lieu de trois, on a le temps de faire un meilleur entretien.
Systèmes de contrôle de la qualité	Série de contrôles et de plans d'inspection pour voir à ce que les produits soient construits selon les spécifications.	Les Japonais ont recours à moins d'inspecteurs; le travailleur à la production exerce une certaine autorité et assume une certaine responsabilité, et les rapports des surveillants avec les fournisseurs ainsi que des normes élevées permettent de réduire les inspections de l'extérieur.
Techniques		
Automatisation des procédés	Introduction et adaptation de matériel de production de pointe.	L'avancement des techniques, dans l'ensemble, est comparable; les Japonais utilisent plus de robots; leurs installations d'estampage semblent être relativement plus automatisées que les installations américaines en moyenne.
Conception des produits	Différences dans la manière dont la voiture est conçue pour un segment de marché donné; aspects qui influent sur la productivité : tolérances, nombre de pièces, modes de fixation, etc.	Les Japonais ont plus d'expérience dans la production de petites voitures et ont mis l'accent sur une conception en fonction de la productivité et de la qualité; les modèles américains les plus récents (Escort, voiture J de GM) sont les premiers modèles qui répondent à des spécifications de conception et de fabrication comparables à celles des Japonais.
Gestion de la main-d'œuvre		
Absentéisme	Temps pendant lequel le salarié s'absente du lieu de travail, y compris les absences motivées, non motivées, médicales, personnelles, contractuelles et autres.	Les niveaux des absences prévues au contrat sont comparables; les absences non motivées sont beaucoup plus élevées dans les entreprises américaines.
Structure d'emploi	Tâches et responsabilités qui figurent dans la description du poste.	Les Japonais créent généralement des emplois qui ont plus d'envergure (plus de tâches et de compétence par poste) et de profondeur (une plus grande participation à la planification et au contrôle de l'exploitation); les catégories de travailleurs sont plus larges; les travailleurs ordinaires réalisent des tâches exigeant davantage de compétences; il y a moins de paliers de gestion.
Rythme de travail	Vitesse à laquelle les opérateurs accomplissent leurs tâches.	Les données ne sont pas concluantes; certaines chaînes fonctionnent plus rapidement, d'autres plus lentement.

SOURCE The National Academy of Engineering and The National Research Council, *The Competitive Status of the U.S. Auto Industry*, Washington (D.C.), National Academy Press, 1982, page 102.

Figure 5-3

Facteurs qui expliquent l'écart de productivité entre les États-Unis et le Japon : rangs et pondérations[1] d'un groupe d'experts

	Membres du groupe									
	A		B	C		D	E		Moyenne	
Facteur	Rang	Pondération	Rang	Rang	Pondération	Rang	Rang	Pondération	Rang	Pondération
Rendement des procédés	1	30,0	1	1	30,0	1	1	40,0	1,0	30,0-40,0
Absentéisme	3	20,0	3	1	30,0	2	2	25,0	2,2	20,0-30,0
Structure d'emploi	2	25,0	2	5	5,0	5	4	10,0	3,6	10,0-25,0
Automatisation des procédés	6	6,0	4	3	15,0	4	3	15,0	4,0	6,0-15,0
Systèmes de contrôle de la qualité	7	5,5	5	4	10,0	6	4	10,0	5,2	5,5-10,0
Conception des produits	4	7,0	7	4	10,0	3	7	0,0	5,0	0,0-10,0
Rythme de travail	5	6.5	6	7	0,0	7	7	0,0	6,4	0,0-6,5

1 Partie de l'écart qui s'explique par le facteur. Les pondérations sont exprimées en pourcentage.
SOURCE NAE et NRC, *Competitive Status*, page 103.

la qualité. De nouveaux régimes de travail ont été introduits dans certaines nouvelles usines ainsi que dans les coentreprises entre producteurs nord-américains et japonais. Afin d'améliorer la qualité, le prix, la compétitivité et la flexibilité des facteurs, les constructeurs d'automobiles ont insisté beaucoup plus qu'auparavant auprès des fournisseurs pour obtenir une meilleure qualité et de plus bas prix. Ils se sont aussi approvisionnés beaucoup plus auprès de sources extérieures : fournisseurs sans lien de dépendance en Amérique du Nord et entreprises apparentées à l'extérieur du Canada et des États-Unis (par exemple, au Brésil, au Mexique et au Japon).

S'il est vrai que les leçons de productivité que l'on peut tirer de la performance japonaise s'appliquent largement dans l'industrie automobile, le défi japonais, du moins au début, ne se faisait sentir que dans le segment des petites voitures. On considère souvent, en effet, que c'est dans la catégorie des voitures de taille moyenne que les fabricants nord-américains jouissent d'un avantage comparatif. Il reste qu'il est utile d'offrir une gamme complète, que ce soit, par exemple, pour attirer l'acheteur d'une première voiture, ou pour se prémunir contre les déplacements de la demande. C'est pourquoi, dans les années 80, les constructeurs nord-américains ont voulu de plus en plus desservir ce segment du marché au moyen d'importations « captives », plutôt qu'avec leurs propres produits[60]. Pour ce faire, ils ont conclu des arrangements contractuels ou établi des coentreprises avec les Asiatiques, ou ils ont créé des filiales en propriété exclusive. À l'heure actuelle, par exemple, on estime que 20 % des importations canadiennes en provenance du Japon entrent dans cette catégorie[61].

Nous avons choisi six critères qui nous permettront de voir si les stratégies des fabricants nord-américains ont été fructueuses :

- le niveau et les variations de la productivité;
- l'évaluation par les consommateurs de la qualité et de la fiabilité des voitures nord-américaines par rapport à celles des voitures japonaises;
- le niveau et le taux de changement de l'absentéisme;

- le niveau de rémunération des travailleurs de l'automobile et son évolution;

- le seuil de rentabilité;

- la part du marché de l'automobile que détiennent les entreprises nord-américaines.

Les quatre premiers critères et, dans une moindre mesure, le cinquième, concernent les avantages des Japonais sur les plans de la productivité et des coûts, tandis que le dernier indicateur porte davantage sur la réussite commerciale globale. Outre l'amélioration de la productivité, la réduction des coûts et l'abaissement du seuil de rentabilité, il tient compte de plusieurs autres facteurs, notamment la hausse du prix des automobiles japonaises résultant de l'appréciation du yen depuis 1985, et la réaction des Japonais à l'autolimitation des exportations, ainsi qu'à la hausse de la valeur.

Les stratégies des fabricants nord-américains ont connu un succès limité face au défi des Japonais (voir l'appendice D pour plus de détails). L'industrie automobile n'a pas réussi à accroître sa part du marché. En revanche, la situation semble s'être relativement améliorée pour ce qui est de la productivité, de l'évaluation des produits par les consommateurs, de l'absentéisme et des niveaux de salaire. Enfin, ce n'est que sur la question de la réduction du seuil de rentabilité que l'on peut considérer que l'industrie a atteint son but. Dans l'ensemble, donc, les producteurs nord-américains n'ont toujours pas rejoint les Japonais en matière de productivité et de qualité, même si la récente appréciation du yen permet de croire que les coûts sont maintenant sensiblement les mêmes des deux côtés du Pacifique.

La limitation des importations — Comme nous l'avons montré dans notre exposé sur le vêtement, l'efficacité de la limitation volontaire des exportations – mesure quantitative qui concerne un pays en particulier – dépend de la hausse de la valeur des produits et de la facilité avec laquelle les pays non visés pénètrent le marché. La limitation volontaire des exportations d'automobiles du Japon a réussi à restreindre les importations japonaises pendant plusieurs années. Néanmoins, la hausse des prix et l'abandon du bas de gamme par les producteurs japonais ont créé un vide et favorisé de nouveaux venus. Cette place a été prise, au début du moins, par le constructeur sud-coréen Hyundai, dont le volume exporté au Canada, qui était de 5 000 voitures en 1983, a bondi pour atteindre 79 000 véhicules en 1985, soit 23,9 % de toutes les importations de voitures au Canada. Cette progression extrêmement rapide a poussé le Canada à négocier une entente selon laquelle la Corée du Sud éviterait de perturber le marché canadien[62]. Par la suite, les importations en provenance de la Corée du Sud ont nettement ralenti, sans que cela n'ait de rapport avec l'entente en question. Toutefois, les exportations d'autres pays non visés par les restrictions ont augmenté, arrivant souvent sous forme d'importations captives des constructeurs américains.

La hausse de la valeur — Selon les données dont nous disposons, il est fort probable que la limitation volontaire des exportations ait accéléré l'évolution de la production japonaise vers les catégories de produits à prix élevé, ce qui a donc fait naître une menace encore plus grande pour les constructeurs nord-américains. Dans une étude des objectifs possibles des entreprises japonaises et de leurs pratiques d'établissement des prix, on a constaté qu'entre 1980 et 1985, la limitation volontaire des exportations avait influé sur la composition des exportations japonaises vers les États-Unis en favorisant de plusieurs points de pourcentage l'importance des petites voitures de luxe[63]. On prévoit que d'ici 1990, Honda, Toyota et Nissan auront lancé sur le marché nord-américain de nouvelles marques de prestige dotées de leurs structures de commercialisation propres[64].

Un échéancier crédible — Dans le cas de la chaussure comme dans celui du textile et du vêtement, il existe des institutions, des accords internationaux et des lois nationales qui permettent d'évaluer et d'établir un échéancier crédible pour l'introduction, l'examen et l'abolition graduelle des mesures spéciales d'importation. Mais la limitation volontaire des exportations échappe à ce cadre législatif et institutionnel.

Pour combler ce vide, le gouvernement fédéral a créé en 1982 un groupe de travail chargé « d'examiner le développement, l'environnement concurrentiel et la position de l'industrie manufacturière de l'automobile au Canada et de présenter des recommandations qui aideront à déterminer les priorités et à formuler les stratégies et politiques favorisant, de la part de l'industrie, des initiatives qui contribueront au maintien d'une capacité concurrentielle de fabrication d'automobiles au Canada »[65]. Le groupe de travail était coprésidé par le directeur des Travailleurs unis de l'automobile (TUA), M. Robert White, et par le président de l'Association des fabricants de pièces d'automobile du Canada, M. Patrick Lavelle. Les autres membres du groupe étaient des représentants des TUA, des fabricants de pièces, ainsi que les présidents des divisions canadiennes de Ford, General Motors et Chrysler. Publié en 1983, le rapport Lavelle-White portait en grande partie sur le nouvel environnement concurrentiel créé par le défi japonais.

Ce rapport fait ressortir certains des avantages dont jouissent les fabricants d'automobiles japonais par rapport

à leurs homologues canadiens, comme la qualité de la production et de bonnes relations entre travailleurs et cadres dans la résolution des problèmes de production. Par ailleurs, on n'y mentionne à peu près pas le problème de l'absentéisme, qui est pourtant pour une bonne part responsable de l'écart de productivité entre les États-Unis et le Japon[66]. En outre, les auteurs du rapport n'ont pas tenté de classer par ordre d'importance les diverses causes des écarts de productivité entre le Canada et le Japon ni de déterminer si les salaires des travailleurs canadiens de l'automobile – qui sont supérieurs à ceux de leurs collègues japonais ainsi qu'à ceux des autres travailleurs du secteur manufacturier canadien – devraient être réduits. Néanmoins, les auteurs soutiennent que « l'écart de productivité par rapport aux Japonais peut être éliminé »[67], bien qu'ils ne précisent jamais le temps nécessaire pour combler l'écart, ni la façon dont il faudrait s'y prendre.

Même si les auteurs du rapport reconnaissent dans une certaine mesure la nécessité d'accorder un moment de répit à l'industrie pour qu'elle puisse s'adapter à la concurrence japonaise, à en juger par leurs recommandations en matière de contenu canadien, ils sont d'avis que l'écart est difficile à combler[68]. En fait, on peut se demander si le fait d'obliger les producteurs japonais à répondre aux mêmes exigences de contenu que les constructeurs nord-américains en vertu du Pacte canado-américain de l'automobile n'entre pas en contradiction avec les obligations du Canada en vertu du GATT. C'est pour cette raison, entre autres, que la recommandation relative au contenu n'a été ni acceptée ni mise en œuvre par le gouvernement fédéral[69]. Autrement dit, la contribution du groupe de travail à l'établissement d'un échéancier crédible pour répondre à la menace japonaise reste limitée[70].

Les bénéficiaires — La limitation volontaire des exportations est administrée par le pays exportateur, en l'occurrence le Japon. Elle a été répartie entre les producteurs japonais, qui ont donc profité des avantages des quotas. Toutefois, les constructeurs d'automobiles américains, au Canada et aux États-Unis, ont aussi profité de la situation parce qu'ils ont pu obtenir des prix plus élevés, sans attirer de nouveaux concurrents, du moins à court terme. On estime que les avantages que la limitation volontaire des exportations a procurés aux producteurs nationaux en 1985 sont de l'ordre de 200 à 300 millions de dollars[71]. Toutefois, étant donné que ces derniers sont tous sous le contrôle de sociétés américaines, certains des avantages iront à des actionnaires étrangers. Quant aux avantages qui sont allés aux producteurs japonais en raison de l'autolimitation des exportations vers le Canada, on estime qu'ils étaient moindres que ceux dont ont profité les producteurs canadiens, mais qu'ils étaient néanmoins appréciables.

On peut considérer l'autolimitation des exportations (tout comme les restrictions bilatérales dans les industries du textile et du vêtement) comme une bonne affaire négociée entre les pays importateurs et exportateurs, autrement dit comme un arrangement en vertu duquel ce sont les deux pays qui partagent les coûts et certains des avantages que comporte la limitation des échanges. On a parlé de « protectionnisme coopératif » pour décrire cette situation, étant donné que l'autolimitation des exportations et les restrictions bilatérales peuvent s'apparenter à un cartel des importateurs et des exportateurs[72]. Dans le cas du textile et du vêtement, tout au moins, cette pratique a donné lieu à un arrangement relativement durable, tandis qu'il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'automobile, bien que la Corée du Sud ait consenti à limiter ses exportations vers le Canada dès qu'elle est devenue une menace pour le marché canadien.

L'emploi — Le ministère fédéral de la Consommation et des corporations a commandé une étude sur l'impact de la limitation volontaire des exportations dans le cadre d'une étude multinationale plus vaste parrainée par le Comité d'experts sur les pratiques commerciales restrictives de l'OCDE[73]. Cette étude a démontré que l'autolimitation des exportations en 1985 a eu une très faible incidence sur l'emploi dans l'industrie canadienne de l'automobile (d'une *diminution* de 1 577 emplois à une augmentation de 879 emplois). On a parlé d'une diminution parce que la rareté créée par ces mesures a pu pousser les producteurs nord-américains à augmenter leurs prix, ce qui a eu pour effet de réduire la production. Un autre rapport, réalisé pour le compte de l'Association canadienne des concessionnaires d'automobiles japonaises en 1986, conclut que 10 % de l'*augmentation*, cette fois, de l'emploi dans l'industrie automobile de 1982 à 1985, soit 3 180 emplois, était attribuable à la limitation volontaire des exportations[74].

Dans les deux études, on a estimé le coût par emploi créé par la limitation volontaire des exportations en 1985. Dans le scénario de l'étude de l'OCDE, qui avait pour résultat une augmentation de l'emploi, le coût par emploi protégé était de 226 394 $. Dans l'autre étude, on arrive à un chiffre semblable : 179 000 $. Il va de soi que c'est, là encore, une manière extrêmement coûteuse de créer des emplois, si l'on considère que le salaire moyen dans l'industrie de l'automobile variait de 29 000 $ (pour les pièces et accessoires de véhicules à moteur) à 35 000 $ (sur les chaînes de montage).

Pour résumer

L'expérience de la limitation volontaire des exportations d'automobiles indique que le processus de mise en œuvre de

la politique souffre beaucoup de l'absence de transparence, d'une justification nette et d'une évaluation approfondie du programme. Si tel est le cas, c'est en grande partie parce qu'il n'existe pas de mécanisme institutionnel permettant de respecter ces critères. Et sans vouloir nier que l'industrie automobile nord-américaine a réalisé une transformation notable ces dernières années, les faits indiquent que le défi japonais reste encore à relever dans de nombreux domaines.

Le défi de l'adaptation continuera de se poser dans un avenir prévisible. En effet, pour diverses raisons, notamment l'appréciation du yen, la limitation volontaire des exportations et divers programmes incitatifs du gouvernement, les producteurs japonais ont implanté des usines d'automobiles au Canada. Or, compte tenu de la capacité excédentaire considérable aussi bien à l'échelle mondiale qu'en Amérique du Nord, on peut s'attendre à un certain nombre de fermetures d'usines à l'avenir. Dans l'industrie, cette adaptation passera probablement par une certaine contraction en même temps qu'une augmentation de l'importance de la propriété japonaise. Mais dans la mesure où les Japonais sont des producteurs plus efficients, ce phénomène devrait déboucher sur une augmentation de la productivité globale et de l'efficacité de l'industrie en Amérique du Nord. Par conséquent, on pourrait prétendre que la limitation volontaire des exportations aura eu pour effet de retarder la contraction de l'industrie en Amérique du Nord.

Les éléments à retenir dans la politique à mettre en œuvre

Au début du présent chapitre, nous avons indiqué que nous nous demanderions, en particulier, si les mesures spéciales d'importation – les restrictions quantitatives à l'importation – ont fourni un répit temporaire qui a facilité l'adaptation, ou si elles se sont plutôt transformées en restrictions plus ou moins permanentes à l'importation, pour ainsi retarder l'adaptation plutôt que de la promouvoir. Dans les trois exemples que nous avons étudiés – chaussure, textile et vêtement, et automobile – les objectifs officiels des mesures spéciales d'importation insistaient sur l'utilité du répit pour promouvoir l'adaptation, pas pour la retarder. Toutefois, à l'exception notable de la chaussure, la réalité n'a pas été conforme à la rhétorique des énoncés de politique.

L'adaptation à la concurrence des importations peut se faire de plusieurs façons. La poussée des importations peut signifier que le Canada a perdu son avantage comparatif, ce qui laissera entendre que la taille de l'industrie devra être réduite. Or, dans les industries que nous avons examinées, bien qu'il y ait des cas où le Canada semble avoir perdu son avantage comparatif, la taille de l'industrie n'a en général pas été réduite au cours de la période pendant laquelle les restrictions étaient en vigueur. Si l'on considère la production, la taille de l'industrie a habituellement augmenté, tandis que l'emploi n'affiche pas de tendance précise. Toutefois, là où les mesures spéciales ont été abolies (ou où l'on s'attend qu'elles le seront), on remarque que l'emploi a reculé ou qu'il est sur le point de le faire. Autrement dit, il semble que les mesures spéciales d'importation, au lieu d'assurer la contraction ordonnée d'une industrie pendant le moment de répit, retardent le processus. En fait, quand la protection est de longue durée en vertu de l'Arrangement multifibres (et des arrangements qui l'ont précédé), les mesures spéciales d'importation encouragent les jeunes travailleurs à entrer dans l'industrie touchée au lieu de se chercher un emploi ailleurs. Un échéancier crédible pour la levée des mesures de protection spéciale, jumelé à des programmes appropriés destinés à la main-d'œuvre, encouragerait peut-être les travailleurs à chercher de l'emploi dans les secteurs appropriés.

Il existe d'autres stratégies d'adaptation possibles qui s'articulent autour de la revitalisation, concept que nous avons défini et examiné dans le chapitre 2. Si une industrie réussit particulièrement bien sa revitalisation, elle peut endiguer la vague des importations puis l'inverser. Mais les faits nous portent à croire que les industries ne se sont pas revitalisées suffisamment pour mettre un frein aux importations qui déferlent sur le marché intérieur. Néanmoins, dans certaines industries, il existe des secteurs où les producteurs nationaux semblent être capables de soutenir la concurrence des importations. Mais si les mesures spéciales d'importation jouent indéniablement un rôle dans ce processus, d'autres facteurs – sans rapport avec ces mesures – sont tout aussi importants, sinon davantage, comme le changement technologique, les fluctuations des taux de change, la croissance industrielle intérieure et l'évolution de la mode. Tout cela nous amène à la conclusion que les mesures spéciales d'importation ont bel et bien un rôle à jouer, mais que ce rôle doit s'inscrire dans un cadre de changement plus général.

Il importe que la politique de l'État s'oriente vers l'adaptation positive pour les raisons suivantes.

- Les mesures spéciales d'importation sont une façon coûteuse de maintenir l'emploi. Elles coûtent aux consommateurs de 180 000 $ à 226 000 $ pour l'automobile, de 54 000 $ à 69 000 $ pour la chaussure et environ 35 000 $ pour le vêtement[75], ce qui est chaque fois nettement supérieur au revenu moyen des employés dans l'industrie concernée.

• Les conséquences des mesures spéciales d'importation sur le plan de la distribution du revenu ne sont pas nécessairement séduisantes. Elles peuvent procurer d'importants gains financiers à des étrangers (automobile et vêtement) ou à des Canadiens qui ne font pas face à des problèmes d'adaptation – détaillants, grossistes, importateurs (chaussure) –, ou encore aux actionnaires de sociétés étrangères exerçant leurs activités au Canada (automobile).

• Dans le cas des restrictions bilatérales, l'administration des quotas peut entraîner une accélération de la pénétration des importateurs dans les segments du marché dominés par les producteurs canadiens. Ces derniers auront donc non seulement une période d'adaptation plus courte, mais devront peut-être aussi s'orienter vers les produits bas de gamme.

• Dans plusieurs cas, les mesures spéciales d'importation protègent les industries où les salaires sont bas et les travailleurs peu qualifiés, et dans lesquelles l'avantage comparatif, du moins pour une partie de la production, appartient aux NPI et aux PMD, et non aux pays développés.

Trop souvent, les politiques d'adaptation ne se limitent pas à faciliter l'adaptation mais tentent aussi de préserver la taille de l'industrie dans l'espoir qu'il y aura restructuration et revitalisation, que ce soit par la substitution du capital à la main-d'œuvre ou par un autre moyen qui n'est pas précisé.

Nous avons démontré que la politique publique relative aux mesures spéciales d'importation peut se rapprocher de l'adaptation positive. L'expérience dans l'industrie de la chaussure indique que lorsqu'il y a un échéancier crédible pour l'abolition graduelle des restrictions, qui repose à la fois sur la volonté politique et la législation commerciale, il est possible de réaliser cet échéancier et de réussir l'adaptation. Trop souvent, toutefois, la volonté politique et le cadre législatif approprié manquent. Du reste, dans le cas de l'automobile, il n'existe *aucun* cadre de ce genre pour régir une politique qui a essentiellement consisté à imposer une « taxe » sur les achats de nouvelles voitures à cause des mesures de limitation volontaire des exportations. Ainsi, si l'on a recours à des instances qui sont davantage apparentées, par leur mandat et leur orientation, au Tribunal canadien des importations qu'à la Commission du textile et du vêtement, ou à des groupes de travail comme le groupe Lavelle-White, on sera beaucoup plus en mesure d'accroître la visibilité des mesures spéciales d'importation, de poser les bonnes questions et de permettre aux dirigeants politiques de mettre en œuvre les politiques conformément à leurs objectifs. Cette solution n'est pas une panacée, mais elle constitue au moins un premier pas utile dans la bonne direction. Il faudra encore faire des choix difficiles, et ne plus retarder l'échéance comme c'est encore trop souvent le cas à l'heure actuelle.

6 La revitalisation par les subventions sectorielles

Les subventions aux entreprises sont pratiquement une industrie en soi. On estime en effet que les subventions versées au Canada, tous paliers de gouvernement confondus, correspondaient, en 1980, à 2,6 % du PIB, ce qui dépasse de loin la proportion de 1 % enregistrée en 1960 et en 1970[1]. En chiffres absolus, toujours en 1980, elles se sont élevées à 7,8 milliards de dollars, soit environ 7 % des dépenses publiques courantes. Les gouvernements ont mis sur pied des programmes de subventions pour des objectifs très divers[2]. Parmi eux, c'est l'amélioration de la compétitivité internationale – par revitalisation – que visaient le plus fréquemment les subventions consenties aux industries manufacturières. On pensait, par exemple, qu'en stimulant l'investissement par des subventions, on inciterait les producteurs canadiens à moderniser leurs usines et leur équipement, et ainsi à améliorer leur compétitivité sur le marché international.

Dans le présent chapitre, nous présentons les résultats d'une étude attentive du Conseil sur trois exemples récents de programmes de subventions[3] : le Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers (PMIPP), le Programme d'aide aux constructeurs de navires (PACN) et le Programme canadien pour un renouveau industriel (PCRI), qui visait les industries du textile, du vêtement et de la chaussure.

Notre évaluation de l'efficacité des programmes de subventions

Dans l'analyse et l'évaluation de l'efficacité des trois programmes de subventions précités, nous retenons deux critères distincts mais étroitement liés. Premièrement, nous tentons de déterminer si le programme était justifié. Pour ce faire, nous procédons à un examen attentif et critique des raisons invoquées dans les documents rendus publics lors du lancement du programme : rapports du gouvernement, communiqués de ministres ou rapports de groupes de travail mixtes composés de représentants du gouvernement et de l'industrie.

Deuxièmement, nous déterminons si les objectifs du programme ont été atteints. Pour cela, il faut d'abord les examiner, pour voir s'ils sont cohérents, et étudier l'administration, la structure et la mise en œuvre du programme, pour établir si elles sont compatibles avec les objectifs. Il faut aussi définir une méthode permettant de vérifier si les objectifs ont été atteints, c'est-à-dire, si le programme s'est traduit par une augmentation de la production ou de l'investissement. Une telle augmentation, soutient-on, contribuera habituellement à maintenir ou à renforcer la compétitivité internationale des entreprises canadiennes.

L'apport différentiel – en investissement ou en production – peut se faire sentir dans l'entreprise, dans l'industrie ou dans l'ensemble de l'économie[4]. Au niveau de l'entreprise, il y aura apport différentiel dans les cas où l'entreprise qui reçoit la subvention n'aurait pas réalisé un projet sans cette dernière. Au niveau de l'industrie, le projet subventionné constitue un apport différentiel uniquement s'il ne remplace pas un autre projet dans l'industrie concernée ou s'il ne fait pas double emploi. Enfin, une subvention crée un apport différentiel pour l'ensemble de l'économie seulement lorsqu'elle n'est pas substituée à un investissement dans une autre branche de l'économie ou qu'elle ne fait pas double emploi.

Pour se traduire par un véritable apport différentiel, une subvention doit déboucher sur la réalisation de nouveaux projets d'investissement au détriment de la consommation privée et devrait procurer à la société des avantages qui dépassent le coût intégral de la subvention. Par conséquent, pour qu'une subvention puisse être justifiée par des raisons d'efficience, elle doit remplir deux conditions : 1) produire un apport différentiel; et 2) engendrer un taux de rendement social de l'activité supplémentaire qui soit suffisamment supérieur au taux de rendement privé de cette activité pour à la fois compenser le taux de rendement social des activités qui sont exclues *et* absorber le coût des ressources nécessaires à l'administration du programme.

Le premier niveau où il faut déterminer l'existence d'un apport différentiel sera déterminé par celui que vise le programme, à savoir l'entreprise, l'industrie ou l'économie dans son ensemble. Cependant, pour évaluer les retombées économiques et sociales plus générales d'un programme de subventions, il faudra tenir compte de l'apport différentiel à *tous* les niveaux.

L'évaluation de l'apport différentiel d'une subvention – sous forme de nouvel investissement ou d'une

augmentation de la production – constitue une lourde tâche pour les gestionnaires de programme, d'où l'importance considérable de l'administration, de la structure et de la mise en application du programme. Ainsi, l'administrateur d'un programme de subventions axé sur l'entreprise doit disposer de données détaillées sur les coûts de chaque producteur, afin de pouvoir dégager les projets marginaux, c'est-à-dire ceux qui ne seraient pas réalisés sans subvention. Il doit aussi connaître le montant exact de la subvention à accorder à chaque producteur pour que ce dernier estime l'investissement rentable. En effet, tout excédent par rapport à ce montant exact conférerait au producteur bénéficiaire un avantage sur ses concurrents en ce qui concerne les coûts, ce qui pourrait entraîner le déplacement de producteurs efficaces. Par ailleurs, une subvention accordée à une industrie en particulier, si elle est trop élevée, risque d'engendrer des rentrées inattendues pour quelques producteurs, ou même tous, et entraîner une trop forte expansion de l'industrie visée par rapport à d'autres secteurs. Enfin, l'évaluation de l'apport différentiel du point de vue de l'économie dans son ensemble exige, bien entendu, une masse de données considérable puisqu'il faut connaître l'évolution de l'investissement, de la consommation et de la production, avec et sans subvention.

Toujours difficile, l'évaluation de l'apport différentiel posera surtout des difficultés au niveau de l'ensemble de l'économie, moins au niveau de l'industrie, et enfin moins encore à celui de l'entreprise. C'est à ce dernier niveau que nous nous intéressons principalement dans le présent chapitre. Si notre analyse n'y révèle aucun apport différentiel, nous supposerons qu'il n'y en a pas non plus aux niveaux supérieurs (industrie ou économie).

D'après une étude récente du Conseil[5], le coût occasionné par le transfert aux entreprises des fonds provenant des contribuables serait très élevé. Voici comment il se décompose pour chaque dollar de subvention :

• coût d'élaboration et d'administration du programme de subventions	0,10 $
• coût pour les entreprises qui demandent une subvention	0,05 $
• coût pour les contribuables qui paient l'impôt	0,06 $
• perte de bien-être social causée par la distorsion de la consommation et des choix de travail et de loisir (fixée arbitrairement dans une fourchette d'estimations)	0,60 $
Total	0,81 $

Compte tenu des difficultés qu'elles posent, ces estimations ne doivent être considérées que comme approximatives. Le coût de transfert des fonds aux entreprises appelle au moins deux observations. Premièrement, à moins que les bénéficiaires de subventions (c'est-à-dire les actionnaires, les cadres, les employés et les fournisseurs de l'entreprise) ne méritent particulièrement d'en retirer des gains inattendus, les subventions sont un moyen très coûteux de redistribuer le revenu. Deuxièmement, pour qu'il y ait apport différentiel pour l'ensemble de la société, à chaque dollar de subvention doit correspondre un investissement ou une production supplémentaire d'au moins 1,81 $.

Le Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers (PMIPP)

Le PMIPP, mis sur pied en 1979, visait principalement à aider l'industrie des pâtes et papiers à améliorer sa compétitivité internationale en modernisant ses usines et son équipement[6]. Il a pris fin en 1984.

Situation de l'industrie

L'industrie des pâtes et papiers, qui fait partie de l'industrie plus vaste du « papier et des produits connexes » (tableau 6-1), est l'une des plus importantes au Canada. C'est également l'une des industries où l'on estime que le pays jouit d'un avantage comparatif. Durant la seconde moitié des années 70, toutefois, la croissance des exportations de pâtes et papiers s'est nettement affaiblie, pour plafonner à 2,8 % (tableau 6-2), comparativement au taux de 5,7 % enregistré durant les années 60. Ce ralentissement s'explique par l'augmentation rapide des coûts des producteurs canadiens par rapport à ceux des producteurs de leur principal marché d'exportation (les États-Unis), ainsi que par l'expansion des producteurs américains concentrés dans les États du Sud. Ainsi, d'après une comparaison des coûts unitaires de main-d'œuvre entre les deux pays, les coûts dans l'industrie des pâtes et papiers ont augmenté, de 1970 à 1984, de 268 % (en dollars canadiens) au Canada mais seulement de 100 % (en dollars américains) aux États-Unis; 54 % de cette hausse relative au Canada est attribuable à l'augmentation des salaires et le reste, soit 46 %, à une plus faible croissance de la productivité au Canada qu'aux États-Unis. Avant 1976, cependant, il n'y a pas eu de variation de la valeur du dollar canadien, ce qui aurait permis de compenser ces écarts. Les coûts ont donc désavantagé les producteurs canadiens par rapport à leurs concurrents américains. Néanmoins, la variation de la valeur du dollar canadien en 1977-1978 a beaucoup contribué à l'amélio-

Tableau 6-1

Composition de l'industrie du papier et des produits connexes, Canada, 1985[1]

		Valeur ajoutée		
		Montant (en millions de dollars)	Répartition (en pourcentage)	
			CTI 27	CTI 271
CTI :				
27	Papier et produits connexes	7 554	100,0	...
271	Pâtes et papiers	5 773	76,4	100,0
2711	Pâtes à papier	1 191	...	20,6
2712	Papier journal	3 207	...	55,6
2713	Carton	575	...	10,0
2714	Panneaux de construction	47	...	0,8
2719	Autres industries du papier	753	...	13,0
272	Papier-toiture d'asphalte	134	1,8	...
273	Boîtes en carton et sacs en papier	848	11,2	...
279	Autres produits en papier transformé	799	10,6	...

1 On utilise ici les codes à trois chiffres et à quatre chiffres de la Classification type des industries (CTI).
SOURCE D'après le Recensement des manufactures pour 1985 de Statistique Canada.

Tableau 6-2

Variation de certains indicateurs de l'industrie des pâtes et papiers, Canada, certaines périodes, 1962-1985

	Taux annuel moyen de croissance (en pourcentage)				
	Exportations[1]	Production[2]	Production par heure-personne	Emploi	Effectif moyen
1962-1966	5,7	6,2	3,1	2,9	68 153
1967-1973	4,1	4,4	4,7	1,3	77 390
1974-1980	2,8	2,4	1,2	1,2	85 901
1981-1985	0,5	0,4	2,1	–2,2	81 423
1974-1985	1,8	1,6	1,6	–0,2	84 035

1 En dollars constants de 1971.
2 Produit intérieur brut au coût des facteurs, en dollars constants de 1971.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers et de Statistique Canada.

ration de la compétitivité de l'industrie canadienne des pâtes et papiers sur le marché américain.

À cause de la croissance ralentie de la demande, d'une faible utilisation de la capacité, de coûts trop élevés faisant obstacle à la vente sur le marché américain et de problèmes d'autofinancement – caractéristiques que l'on retrouve dans d'autres industries manufacturières également – les entreprises de pâtes et papiers hésitaient à investir. L'industrie a alors fait appel à l'aide des gouvernements fédéral et provinciaux, sans laquelle, à son avis, elle aurait été obligée de fermer de nombreuses usines et de licencier un grand nombre de travailleurs. Pourtant, comme l'indique une étude, lorsque la valeur du dollar canadien a varié, en

1977-1978, l'industrie n'avait pratiquement plus aucune raison de réclamer l'aide de l'État[7]. Mais, favorisées par l'atmosphère de crise qui régnait au milieu des années 70, les pressions en faveur d'une aide publique quelconque étaient devenues trop fortes. Et comme le révèle l'étude, on n'a pas procédé à une nouvelle évaluation.

C'est pour répondre à ces pressions que le gouvernement fédéral et celui de certaines provinces ont mis sur pied, en 1979, le Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, selon des modalités de partage des coûts. Entre avril 1979 et avril 1985, les deux paliers de gouvernement ont ainsi dépensé environ 542 millions de dollars (courants) pour encourager l'investissement dans l'industrie (tableau 6-3). Les principaux bénéficiaires des subventions étaient situés au Québec et en Ontario et représentaient environ 80 % de la capacité de l'est du Canada. Seule province de l'Ouest dotée d'une industrie papetière digne de ce nom, la Colombie-Britannique n'a pas participé au programme, notamment parce que ses usines étaient beaucoup plus récentes que celles de l'Est et n'avaient donc pas autant besoin d'être modernisées.

Justification et objectifs

Les objectifs que visait le plus fréquemment le PMIPP étaient la modernisation, la réduction de la pollution et l'économie d'énergie. Par exemple, l'entente auxiliaire Canada-Québec avait « pour objet d'offrir aux entreprises de pâtes et papiers admissibles au programme une aide financière pour leur permettre a) de procéder, dans leurs établissements, à des modernisations visant la réduction des coûts de production; b) d'installer des équipements favorisant la protection de l'environnement et la conservation de l'énergie »[8].

De loin le plus important des trois objectifs, la modernisation a engendré environ 70 % des dépenses totales effectuées en vertu du PMIPP, tandis que 10 à 15 % des subventions versées ont servi à la lutte contre la pollution et le reste à l'économie d'énergie.

La modernisation — La principale raison invoquée pour justifier le PMIPP était une pénurie présumée de capitaux qui, estimait-on, avait abaissé la productivité et donc affaibli la compétitivité internationale de l'industrie[9]. Précisons toutefois qu'on n'a jamais vraiment pris la peine de vérifier l'exactitude de cet argument. À compter de 1973, on note un ralentissement de la croissance réelle du capital dans l'industrie du papier et des produits connexes – qui plafonne à 1,8 % par an entre 1974 et 1985 – et, à un degré moindre, dans l'ensemble du secteur manufacturier (2,6 %). Entre 1961 et 1973, par contre, la croissance annuelle du capital avait été plus forte dans l'industrie du papier et des produits connexes (5,2 %) que dans toutes les autres industries manufacturières (4,6 %). Étant donné cet écart marqué entre les taux de croissance avant et après 1973, il est difficile de déterminer si le ralentissement de la croissance réelle du capital a été causé par une pénurie de capitaux ou par des facteurs cycliques (comme la surévaluation du dollar canadien).

Tableau 6-3

Répartition des subventions accordées en vertu du Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, Canada[1], 1979-1985

	Partage des coûts fédéral/provincial (en pourcentage)	Montants versés jusqu'au 1er avril 1985 (en milliers de dollars courants)			Total, en pourcentage de la valeur ajoutée dans l'industrie (moyenne pour 1979-1984)
		Fédéral	Provincial	Total	
Terre-Neuve	90/10	38 265	4 252	42 517	..
Nouvelle-Écosse	80/20	14 992	3 748	18 740	10,9
Nouveau-Brunswick	80/20	42 600	10 650	53 250	20,0
Québec	56/44	135 081	106 135	241 216	13,3
Ontario	33/66	62 163	124 326	186 489	16,4
Total	...	293 101	249 111	542 212	..

1 Le gouvernement fédéral a signé des ententes en vertu du PMIPP avec l'Ontario et le Québec en 1979, avec le Nouveau-Brunswick en 1980, et avec Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse en 1981.

SOURCE D'après des données du ministère de l'Expansion industrielle régionale et de Statistique Canada.

Ce qui est peut-être encore plus éclairant, c'est le rôle du capital dans la baisse de la productivité de la main-d'œuvre de l'industrie du papier et des produits connexes durant la période 1974-1979. Pourtant, selon des études effectuées au Conseil et ailleurs, seulement 12 % de la baisse de productivité serait attribuable à ce facteur[10]. Autrement dit, le capital n'était pas la principale cause du recul de la productivité et de l'affaiblissement de la compétitivité internationale de l'industrie canadienne du papier et des produits connexes. De plus, même s'il avait été le grand responsable de la perte de compétitivité de l'industrie, il n'aurait pas justifié, à lui seul, la création du PMIPP, à moins d'une défaillance avérée des marchés des capitaux.

Cette défaillance peut être provoquée par plusieurs facteurs : pratiques des établissements financiers privés, manque de concurrence, réglementation exercée par l'État, régime fiscal et autres. Dans un rapport récent sur la question[11], le Conseil conclut que les imperfections des marchés financiers canadiens sont relativement sans importance, sauf peut-être pour les petites entreprises cherchant à constituer un capital-actions. Cette exception ne s'applique pas à l'industrie des pâtes et papiers, où prédominent de grandes entreprises qui financent leurs activités en contractant des emprunts non seulement au Canada mais aussi sur les marchés financiers mondiaux. Ce n'est pas parce que la plupart des usines de pâtes et papiers de l'est du Canada sont plus vieilles que celles des pays concurrents que l'on peut conclure à une insuffisance des marchés financiers, surtout quand on sait que certaines entreprises avaient déjà amorcé d'importants projets de modernisation avant la mise en œuvre du PMIPP.

Pour justifier l'intervention de l'État, on a également invoqué le présumé faible taux de rendement moyen dans l'industrie des pâtes et papiers, qui aurait dissuadé les entreprises d'investir. De 1970 à 1974, le rapport du bénéfice net après impôt à l'actif total était de 3,4 % dans l'industrie du papier et des produits connexes, comparativement à 5,4 % dans l'ensemble du secteur manufacturier. De 1975 à 1979, toutefois, le rapport était passé à 5,3 % dans l'industrie précitée et n'atteignait que 5,8 % dans l'ensemble du secteur. Autrement dit, quand le PMIPP a été mis sur pied, la rentabilité de l'industrie du papier et des produits connexes s'était déjà beaucoup améliorée depuis le début des années 70, même si elle restait un peu plus faible que celle de l'ensemble du secteur manufacturier.

Les observations qui précèdent sont fondées sur les taux de rendement moyens enregistrés dans le passé et non sur les taux de rendement marginaux des nouveaux investissements, qui sont l'élément le plus déterminant dans la décision des investisseurs. Une étude récente révèle que les usines de pâtes et papiers de l'Ontario et du Québec ont enregistré, de 1980 à 1982, des taux de rendement de l'investissement beaucoup plus élevés que ceux de leurs principales concurrentes[12], c'est-à-dire les usines du sud des États-Unis. Étant donné le recul du dollar canadien par rapport au dollar américain depuis 1982, on pouvait prévoir qu'il serait encore plus intéressant d'investir dans les usines de pâtes et papiers de l'Ontario et du Québec. Il n'est donc pas étonnant que les auteurs de l'étude aient conclu que le PMIPP s'est révélé un programme entièrement inutile et même nuisible[13].

La lutte contre la pollution et l'économie d'énergie — La protection de l'environnement est un domaine où il y a défaillance du marché et où l'intervention de l'État peut donc être justifiée pour des raisons d'efficacité. Si une entreprise pollue, c'est en général parce qu'elle a peu de raisons de s'en abstenir, n'ayant pas à supporter le coût de la détérioration de la qualité de l'air ou de l'eau. Il y a donc des motifs pour demander au gouvernement de favoriser la lutte contre la pollution. Il reste à déterminer la meilleure formule : subventions, impôt sur la pollution ou autre. En ce qui concerne l'économie d'énergie, s'il a pu être justifié de corriger les distorsions attribuables au prix de l'énergie, il n'est pas certain que les subventions étaient la meilleure mesure à prendre à cet égard.

Résumé — Notre analyse des raisons invoquées pour justifier l'octroi de subventions, ainsi que des données disponibles, indique qu'il n'y avait pas de motif suffisant pour mettre sur pied le PMIPP, ni au nom de l'efficacité ni au nom de l'équité, sauf peut-être en ce qui concerne la lutte contre la pollution et l'économie d'énergie. Les subventions à la modernisation des biens d'équipement ont représenté 70 % des sommes versées en vertu du PMIPP.

Nature et structure du programme

Le PMIPP était un programme axé sur l'entreprise. Le montant de la subvention variait selon l'entreprise, et la sélection des bénéficiaires était laissée à la discrétion des administrateurs du programme. Le PMIPP différait donc d'un programme axé sur l'industrie, en vertu duquel tous les participants ont droit à une subvention. Les critères d'admissibilité étaient explicitement établis dans plusieurs ententes fédérales-provinciales. Voici, par exemple, ce que prévoyait l'entente auxiliaire Canada-Québec.

> L'aide fournie aux projets de modernisation contribuant à la réduction des coûts devra être octroyée en fonction des critères suivants :

a) les subventions ne seront fournies que pour des investissements qui ne seraient probablement pas effectués sans assistance gouvernementale;

b) les usines subventionnées devront démontrer leur rentabilité commerciale à long terme;

c) l'analyse des coûts et bénéfices socio-économiques devra démontrer que le projet subventionné rapporte des bénéfices nets[14].

Le programme équivalait essentiellement à une entente de partage des coûts entre les deux paliers de gouvernement, la part de chacun variant selon la province (voir le tableau 6-3). Il était administré dans chaque province par un comité de gestion composé de fonctionnaires des deux niveaux de gouvernement. En Ontario et au Québec, le gouvernement fédéral et la province finançaient les coûts admissibles jusqu'à concurrence de 25 %, tandis que dans les autres provinces participantes, le maximum était fixé à 20 %. Les coûts admissibles englobaient ceux des projets visant la modernisation, l'économie d'énergie et la lutte contre la pollution. En Ontario et au Nouveau-Brunswick, le niveau d'aide consentie à chaque projet était établi par voie de négociation avec l'entreprise concernée, tandis qu'au Québec, un montant fixe était prévu pour tous les projets jugés admissibles. Le rapport des subventions totales à l'investissement total de l'entreprise bénéficiaire variait selon la province. Il était le plus élevé en Nouvelle-Écosse (15 %) et le plus faible au Nouveau-Brunswick (9 %). Dans tout l'est du Canada – y compris le Québec et l'Ontario –, le montant des subventions équivalait à environ 10 % des dépenses en immobilisations totales (en dollars courants) enregistrées dans l'industrie des pâtes et papiers de 1979 à 1982.

Le programme renfermait aussi des dispositions touchant le contenu canadien. Les entreprises étaient encouragées à acheter des matériaux, des pièces et des services d'origine canadienne dans la mesure où ils étaient « disponibles selon les normes de l'économie et sans préjudice à l'exécution rapide du programme ou des projets »[13]. En Ontario et au Nouveau-Brunswick, le contrat négocié avec chaque entreprise bénéficiaire précisait le contenu canadien. Les contrats des entreprises du Québec ne contenaient pas d'exigences à cet égard, mais un paragraphe de la lettre d'offre soulignait en termes non équivoques l'importance que les deux gouvernements attachaient au contenu canadien. Quoi qu'il en soit, le contenu canadien des projets réalisés au Québec n'était pas très différent de celui qui a été observé dans les autres provinces.

Évaluation

Pour déterminer si l'objectif premier du PMIPP a été atteint, c'est-à-dire si le programme a effectivement incité les entreprises de pâtes et papiers à moderniser leurs biens d'équipement et à améliorer ainsi leur compétitivité internationale, nous avons examiné un certain nombre d'indicateurs. La première série d'indicateurs se rattache à l'administration du programme, tandis que la deuxième – qui concerne l'apport différentiel, la modernisation et l'âge de l'usine – repose sur une analyse statistique permettant d'établir dans quelle mesure les critères du programme ont été respectés. Le dernier indicateur, enfin, correspond à la latitude dont disposaient les entreprises de pâtes et papiers pour choisir leurs sources de biens d'équipement.

La mise en œuvre du programme — L'analyse de l'administration du programme doit tenir compte d'un certain nombre d'aspects, à commencer par la pertinence et la cohérence des critères d'attribution des subventions. À cet égard, deux des trois critères établis dans l'entente Canada-Québec semblent opportuns – à savoir que le projet doit produire un apport différentiel et procurer à la société des avantages supérieurs à son coût social. Toutefois, il est difficile de concilier ces deux critères avec le troisième, suivant lequel l'usine doit être commercialement viable à long terme. En effet, il n'est pas facile de justifier l'aide publique à un projet qui respecte ce troisième critère, car cela voudrait dire que l'entreprise privée serait en mesure d'investir les fonds nécessaires, même sans aide financière, comme cela s'est d'ailleurs produit dans l'Ouest canadien et dans certaines usines de l'Est.

Une fois établies la pertinence et la cohérence des critères, encore faut-il que les administrateurs du programme les respectent quand ils attribuent les subventions. Pour évaluer cet aspect, nous avons étudié environ 95 % des dossiers d'entreprises ayant présenté des demandes de subventions au ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). La formule de demande contenait des questions devant permettre d'établir l'apport différentiel pour l'entreprise et auxquelles celle-ci devait répondre en précisant ses plans d'investissement et le taux de rendement qu'elle jugeait nécessaire pour réaliser le projet. Ces renseignements auraient normalement été suffisants pour déterminer l'admissibilité de l'entreprise mais, malheureusement, ils n'ont pas toujours été fournis et, le cas échéant, ils étaient rarement vérifiés à fond. En outre, cette vérification aurait probablement été très longue et très coûteuse, parce que chaque projet devait se dérouler dans un endroit précis et que l'âge de l'équipement en cause variait. C'est peut-être pour cette raison qu'on s'est par la suite interrogé sur l'apport différentiel du PMIPP. En 1980, par exemple,

dans un document de travail du Cabinet, le ministre de l'Expansion industrielle régionale a affirmé que le gouvernement craignait que le critère concernant l'apport différentiel n'ait pas toujours été respecté et que, dans certains cas, on ait approuvé des subventions dont le montant dépassait le niveau suffisant pour stimuler l'investissement[16]. Cette remarque rejoint notre examen des dossiers, qui révèle que presque toutes les demandes ont été approuvées, alors qu'il est permis de douter que tous les projets aient produit un apport différentiel.

Aucune analyse des coûts et des avantages socio-économiques n'a été effectuée. Pourtant, cette analyse aurait de toute évidence permis d'étudier les critères appropriés en s'attachant à des questions comme l'emploi dans l'industrie des pâtes et papiers, l'effet des fermetures d'usines dans les villes mono-industrielles, ainsi qu'à d'autres questions qui ont été soulevées à plusieurs reprises au sujet du PMIPP[17]. On trouve dans les dossiers des entreprises très peu de données, quand il y en a, qui permettent de conclure que la rentabilité commerciale des projets a été considérée comme un critère important. Et si les administrateurs du programme ont insisté sur le fait qu'il était important de pouvoir influencer le moment de l'investissement, les raisons pour lesquelles l'État devait inciter les entreprises à accélérer leurs investissements ne sont pas évidentes.

L'apport différentiel — Nous avons effectué un certain nombre d'analyses statistiques et qualitatives pour déterminer si le PMIPP avait fait augmenter l'investissement. L'une de nos analyses statistiques visait à dégager l'effet du programme sur l'investissement réel, puisque c'est par là que le programme devait améliorer la compétitivité internationale de l'industrie des pâtes et papiers. Nous avons ainsi examiné les facteurs qui ont déterminé l'investissement de cinq entreprises ayant reçu environ 35 % des subventions totales accordées en vertu du PMIPP. Nos résultats, qui ne doivent pas être jugés concluants, indiquent que le PMIPP n'a pas eu d'effet marqué sur le niveau d'investissement total des entreprises bénéficiaires et que chaque dollar de subvention n'a pas donné lieu à l'investissement d'un dollar supplémentaire. Cette constatation est importante, si l'on considère que le PMIPP ne finançait qu'une partie des coûts de modernisation, et que le transfert de chaque dollar de subvention coûtait environ 0,81 $. Plusieurs études de cas sur l'apport différentiel des subventions du PMIPP corroborent les résultats des analyses statistiques.

La modernisation — Le PMIPP devait faire augmenter l'investissement dans l'industrie en encourageant la modernisation des usines de pâtes et papiers. Il devrait donc exister un rapport entre l'âge de l'usine – qui est un indicateur approximatif de l'âge de la technologie utilisée et de la nécessité de la modernisation – et le montant de la subvention, toutes choses étant égales par ailleurs (notamment la taille de l'usine, son emplacement). Or, l'analyse statistique ne révèle aucun rapport systématique en ce sens.

L'achat des machines et de l'équipement — Pour être en mesure de moderniser leurs usines, d'abaisser leurs coûts de production et ainsi de mieux soutenir la concurrence, les entreprises de pâtes et papiers doivent pouvoir acheter les pièces, les machines et l'équipement offrant le meilleur rapport efficacité-coût possible. Or, le PMIPP, au contraire, limitait les sources d'approvisionnement des entreprises. Il comportait en effet certains critères qui encourageaient ces dernières à acheter de l'équipement canadien, et cela même si une telle disposition pouvait entrer en contradiction avec les obligations du Canada en vertu du GATT en ce qui concerne le traitement national des importations, le Canada s'étant en effet engagé à ne pas faire preuve de discrimination, autre que par les tarifs, entre les fournisseurs étrangers et canadiens.

Au début du programme, certaines entreprises bénéficiaires ont acheté de l'équipement étranger, ce qui a incité des producteurs canadiens d'équipement de fabrication de pâtes et papiers à protester auprès du gouvernement fédéral et des provinces et à leur demander d'intervenir. Dans un cas, une poursuite pour dumping a été intentée contre un fabricant étranger mais, dans une décision ultérieure, le Tribunal antidumping (maintenant le Tribunal canadien des importations) devait rejeter l'accusation[18].

Les entreprises canadiennes de pâtes et papiers préféraient acheter leur équipement à l'étranger pour plusieurs raisons, à commencer par le prix. Ainsi, selon un rapport publié en 1982, les machines et les pièces de fabrication canadienne coûtaient environ 14 % de plus que celles qui étaient fabriquées aux États-Unis[19]. Mais il y avait aussi la qualité de l'équipement. Dans sa décision rendue en 1981, le Tribunal antidumping a conclu que les entreprises de pâtes et papiers accordaient encore plus d'importance à la qualité du produit et du service après-vente qu'au prix. Étant donné que certains fournisseurs canadiens d'équipement étaient constamment aux prises avec des problèmes de démarrage et de livraison, et de nombreuses difficultés techniques, les entreprises préféraient s'adresser aux fournisseurs étrangers.

Le PMIPP semble néanmoins avoir produit de bons résultats à cet égard, puisque les pressions exercées par les administrateurs du programme pour inciter les entreprises de pâtes et papiers à acheter leur équipement de fournisseurs canadiens ont fait que le contenu canadien des projets

réalisés en vertu du PMIPP s'élevait à environ 80 %. Par conséquent, bien qu'il ait été à l'origine destiné aux entreprises de pâtes et papiers, le programme, à cause des exigences relatives au contenu canadien, a probablement avantagé, en définitive, de nombreux fabricants canadiens d'équipement et de pièces.

Pour résumer

D'après notre analyse, le PMIPP n'a pas donné les résultats escomptés, en dépit de son objectif louable qui consistait à renforcer la compétitivité internationale de l'industrie des pâtes et papiers en stimulant les investissements dans les usines et l'équipement. C'est un programme injustifié qui n'a pas produit d'apport différentiel. Enfin, il convient de noter que même si le PMIPP a pris fin en 1984, l'industrie des pâtes et papiers continue de recevoir de l'aide de l'État pour se moderniser, par le truchement du Programme de développement industriel et régional.

Le Programme d'aide aux constructeurs de navires (PACN)

Le PACN, instauré en 1975, regroupait deux programmes de subventions existants[20]. Le premier, qui avait débuté en 1961 et avait été brièvement suspendu en 1965 – parce que les perspectives de l'industrie s'étaient améliorées –, visait à encourager la construction de navires destinés aux propriétaires canadiens. L'autre datait de 1970 et visait la construction de navires pour l'exportation. Le PACN a été mis sur pied pour un certain nombre de raisons, notamment à cause de l'effondrement de l'industrie mondiale de la construction de navires et des demandes d'aide financière émanant de l'industrie. Il a pris fin en 1985.

Situation de l'industrie

L'industrie de la construction et de la réparation de navires a joué un rôle plutôt secondaire dans l'économie canadienne, si l'on considère qu'elle ne représentait en 1985 que 0,1 % du produit intérieur réel et de l'emploi global. Sa performance depuis les années 60 a été extrêmement faible par rapport à celle du secteur manufacturier dans l'ensemble (tableau 6-4). En effet, pour la période 1962-1984, plusieurs indicateurs clés comme la production réelle, la productivité et l'emploi ont reculé. Et les choses n'allaient pas mieux à l'exportation, puisque, en termes de tonnage brut, le rapport des exportations à la production a chuté de 14,8 % à 0 % entre 1979 et 1986. De plus, la rentabilité, mesurée par le rapport des bénéfices nets aux actifs totaux, est tombée de 3,7 % à –2,3 % par an entre 1974 et 1985, pendant qu'elle baissait de 7,2 % à 4,6 % par an dans l'ensemble du secteur manufacturier. Par conséquent, à toutes fins utiles, la construction navale peut être considérée comme une industrie qui périclite.

Ce déclin est notamment attribuable à la chute de la demande à l'échelle mondiale – à la fois dans le transport maritime et dans la construction de navires – consécutive aux chocs des prix de l'énergie des années 70, qui ont eu des conséquences particulièrement néfastes pour la construction des pétroliers. Ainsi, alors que ce type de navire, en 1975, représentait 61 % du tonnage brut total des navires construits au Canada, sa construction n'a cessé de ralentir

Tableau 6-4

Croissance de la production réelle, de l'emploi et de la productivité dans le secteur manufacturier et les industries de la construction et de la réparation de navires, Canada, 1962-1985

En pourcentage

	Construction et réparation de navires				Secteur manufacturier		
	Nombre moyen d'employés	Taux annuel moyen de croissance			Taux annuel moyen de croissance		
		Production[1]	Emploi	Production par heure-personne	PIR	Emploi	Production par heure-personne
1962-1969	17 577	3,8	0,6	3,1	7,0	2,7	3,7
1970-1979	14 737	2,5	0,9	1,2	4,0	1,1	2,7
1980-1985	13 935	–5,1	–5,3	2,6	0,9	–0,7	1,3
1962-1985	15 483	1,1	–0,7	2,2	4,2	1,2	2,7

1 Produit intérieur brut au coût des facteurs, en dollars constants de 1971.

Source Estimations du Conseil économique du Canada, d'après des données de Statistique Canada.

par la suite, pour prendre carrément fin au début des années 80. Par ailleurs, la construction de plusieurs autres catégories de navires – remorqueurs, barges et vraquiers, par exemple – a aussi accusé de fortes diminutions au Canada. Comme ces navires servent principalement au transport de produits comme le minerai de fer, le blé, les produits forestiers et le charbon, la baisse de la demande de ces navires est dans une large mesure attribuable au ralentissement de la croissance de la demande des produits primaires mentionnés. Seule la construction de deux types de navires utilisés au Canada a connu une augmentation sensible pendant les années 80 : les navires et traversiers de l'État. Dans les deux cas, l'augmentation était essentiellement attribuable au fait que les politiques d'achat de l'État mettaient fortement l'accent sur la construction des navires au Canada. C'est ainsi que la part de l'État dans la construction de nouveaux navires a bondi de 16 à 92 % entre 1972 et 1986 (tableau 6-5). Elle a augmenté de façon analogue, bien que plus faiblement, dans la réparation et la conversion de navires.

Une comparaison récente des prix des navires de ravitaillement, des vraquiers et des plates-formes de forage produits au Canada et dans deux des principaux constructeurs de navires au monde – le Japon et la Corée du Sud[21] – au début des années 80 fait ressortir le manque de compétitivité internationale de l'industrie canadienne de la construction de navires. Cette comparaison permet de constater que les prix canadiens étaient de 28 % supérieurs aux prix coréens pour les navires de ravitaillement, de 50 % supérieurs aux prix japonais pour les vraquiers et de 77 % supérieurs aux prix coréens pour les plates-formes (par rapport, dans chacun des cas, aux prix les plus bas). Les données dont on dispose pour 1986 et 1987 permettent de constater que ces écarts, loin de s'amenuiser, se sont même creusés dans certains cas. Ils sont en partie imputables à l'écart des salaires dans la construction navale entre, d'une part, le Canada, et, d'autre part, le Japon et, particulièrement, la Corée du Sud, bien que l'écart, dans ce cas-ci, se soit quelque peu rétréci ces dernières années, comme en témoignent les chiffres suivants (en dollars US) :

	1975	1985
Canada	6,83 $	10,47 $
Japon	3,93 $	9,24 $
Corée du Sud	0,60 $	2,58 $

Les différences de prix sont également attribuables à des écarts de productivité, qui traduisent notamment une démarcation continue de la main-d'œuvre et peut-être l'absence d'une industrie maritime nationale forte[22]. Le graphique 6-1 illustre la position du Canada par rapport à ses concurrents, en ce qui concerne la productivité et le coût

Tableau 6-5

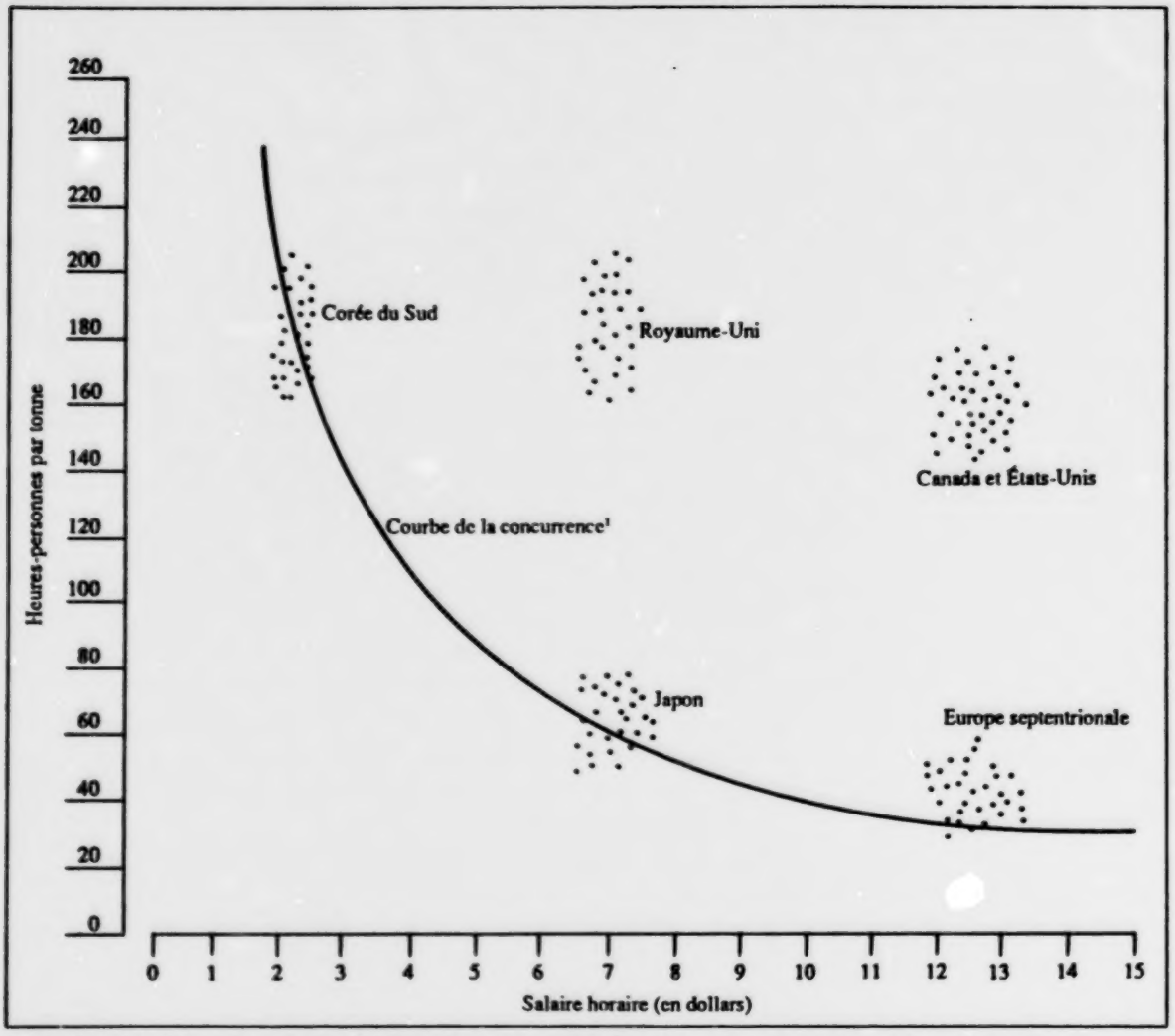
Activité des chantiers navals au Canada, 1972-1986

	Construction				Réparation et conversion			
	Total	Commercial	Part de l'État		Total	Commercial	Part de l'État	
	(en milliers de dollars courants)		(en milliers de dollars courants)	(en pourcentage)	(en milliers de dollars courants)		(en milliers de dollars courants)	(en pourcentage)
1972	185 399	155 091	30 308	16,3	44 902	39 367	5 535	12,3
1973	175 020	165 719	9 301	5,3	59 792	46 373	13 419	22,4
1974	248 711	238 763	9 948	4,0	62 145	47 752	14 393	23,2
1975	369 600	346 342	23 258	6,3	89 410	67 611	21 799	24,4
1976	349 868	314 839	35 029	10,0	88 222	74 020	14 202	16,1
1977	335 328	288 601	46 728	13,9	130 636	100 815	29 821	22,8
1978	350 870	319 339	31 531	9,0	142 444	103 481	38 963	27,4
1979	398 210	386 625	11 585	2,9	180 978	134 437	46 541	25,7
1980	476 651	447 551	29 100	6,1	207 108	158 544	48 564	23,4
1981	481 782	432 550	49 232	10,2	313 700	243 899	69 801	22,3
1982	652 918	624 298	28 620	4,4	296 228	214 883	81 345	27,5
1983	381 743	348 906	32 837	8,6	204 222	145 789	58 433	28,6
1984	288 204	172 541	115 663	40,1	250 685	163 259	87 426	34,9
1985	462 410	160 156	302 254	65,4	214 662	131 204	83 458	38,9
1986	332 189	25 609	306 580	92,3	227 554	136 623	90 931	40,0

SOURCE Données fournies par l'Association des chantiers maritimes canadiens.

Graphique 6-1

Compétitivité dans l'industrie de la construction de navires, certains pays, début des années 80



1 Tous les points de la courbe représentent le même coût par tonne produite. Les points situés au-dessus de la courbe représentent des coûts unitaires plus élevés, ceux qui sont situés au-dessous, des coûts unitaires moindres.

Source: A&P Appledore Limited, « Shipbuilding, shiprepair and offshore market investigation », ministère de l'Expansion industrielle régionale, document DRIA:0003, Ottawa, septembre 1984, vol. 3, page 407.

direct de la main-d'œuvre. Comme on peut le voir, le Canada est nettement moins concurrentiel qu'un grand nombre de pays, et pas seulement que le Japon et la Corée du Sud.

Justification et objectifs

Selon le communiqué qui a annoncé son adoption, le PACN visait à « aider cette industrie à améliorer sérieusement sa position concurrentielle sur les marchés internationaux et à lui permettre de maintenir une stabilité en comptant moins sur le gouvernement dans le futur »[23]. Trois raisons ont été invoquées pour justifier la création d'un programme public.

Encourager l'investissement — Au moment du lancement du PACN, le gouvernement prévoyait qu'il y aurait une forte demande de navires, pour un certain nombre de

raisons, notamment la mise en valeur des ressources sous-marines et arctiques du Canada. Pour faire face à cette demande, il estimait que l'industrie devrait investir encore plus et que lui, pour encourager ces investissements, devrait favoriser l'instauration d'une politique à plus long terme à l'intention de l'industrie. On se demande toutefois comment cette demande en elle-même suffit à justifier l'intervention de l'État. Comme on le fait remarquer dans le communiqué précité, l'industrie de la construction de navires semblait avoir atteint un niveau raisonnable de prospérité[24] et il ne semblait y avoir sur le marché des capitaux aucune imperfection susceptible d'empêcher la réalisation des investissements nécessaires. Compte tenu des données dont on disposait au moment du lancement du PACN et des études subséquentes effectuées par le gouvernement ou pour son compte, cette justification de l'intervention n'est pas valable.

Subventions de contrepartie — Comme nous l'avons mentionné, le choc pétrolier des années 1973-1974 a entraîné un ralentissement de la croissance de la demande mondiale de services de navigation et, par voie de conséquence, de la construction navale. Cette situation a entraîné une réduction des commandes et une importante capacité excédentaire, qui devrait se maintenir dans les années 90[25]. Plusieurs pays, particulièrement en Europe, ont réagi à ce qui était perçu comme une situation « temporaire »[26] en accordant diverses formes d'aide financière, souvent substantielle. En Suède, par exemple, les subventions de l'État par salarié à la fin des années 70 représentaient plus du double du coût moyen du salarié pour l'employeur. Le Canada estimait donc qu'il fallait subventionner les chantiers navals canadiens pour qu'ils puissent « faire bonne figure sur les marchés mondiaux »[27]. Devant le risque que les pays industrialisés ne se livrent à une surenchère des subventions à la construction de navires, l'OCDE a pris des mesures pour limiter le recours à cette forme d'aide, bien qu'il y ait eu, une fois au moins, dérogation aux règles établies.

Même s'il peut être valable d'instituer un programme de subventions temporaires pour faire contrepoids à celles que d'autres pays accordent à leur industrie de la construction de navires, cela ne suffit pas pour justifier le maintien de l'intervention de l'État. Il faut se poser les questions suivantes : compte tenu du niveau convenu de subventions, le Canada a-t-il de bonnes chances de soutenir la concurrence des principaux constructeurs de navires du monde ? Ensuite, dans l'affirmative, est-ce que ces subventions constituent une utilisation avisée des fonds publics, par rapport à d'autres possibilités, en tenant compte du coût du transfert des recettes provenant du contribuable à l'industrie de la construction de navires ? Or, rien ne nous permet de croire que ces questions aient été posées et, encore moins, qu'on y ait répondu. Néanmoins, comme nous l'avons dit, il semble que l'industrie canadienne de la construction de navires souffrait d'un désavantage concurrentiel considérable par rapport aux producteurs non seulement du Japon, mais de plusieurs pays européens et NPI.

Maintenir l'emploi — Si l'emploi a été invoqué pour justifier l'intervention de l'État dans la construction navale, c'est parce que cette industrie, toujours selon le même communiqué de 1975, « est un grand employeur de travailleurs spécialisés dans les provinces de Québec et de l'Atlantique, où l'économie progresse moins rapidement qu'ailleurs au Canada et où les alternatives d'emplois n'existent généralement pas »[28]. Par exemple, sur les 49 chantiers qui existaient en 1983, la moitié environ étaient situés dans des localités où ils constituaient la principale source d'emploi. On prétend par conséquent que bon nombre de ces localités souffriraient si les chantiers navals devaient fermer et mettre à pied des travailleurs, et que ces licenciements pourraient augmenter les coûts de recherche d'emploi pour tous les travailleurs des localités touchées. Comme nous l'avons fait observer au chapitre 1, il s'agit là d'un motif valable d'intervention de l'État. Toutefois, la solution optimale n'est probablement pas une subvention aux chantiers navals, mais plutôt des politiques d'adaptation du marché du travail, qui, semble-t-il, n'ont pas été envisagées[29].

Résumé — À l'issue de notre examen des justifications du PACN, ainsi que des données connexes, nous constatons qu'il n'y a eu aucun effort pour véritablement justifier la création du programme par des raisons d'efficience ou d'équité. On pourrait au mieux parler d'un « acquittement faute de preuve ». Il y avait certainement peu de raisons de croire que le Canada puisse concurrencer – avec ou sans subventions – le Japon, les nouveaux pays industrialisés et plusieurs pays européens. Toutefois, l'aide semble avoir été justifiée quand elle visait à faciliter l'adaptation de la main-d'œuvre sur certains marchés du travail locaux, comme nous le verrons dans un autre chapitre.

Nature et structure du programme

Le PACN comprenait deux importants types de subventions. D'abord une subvention à la production, qui avait pour but d'encourager les constructeurs de navires au Canada à construire un plus grand nombre de navires (ce volet du programme devait par la suite être étendu aux conversions). À l'origine, cette subvention à la production était fixée à 14 % des coûts des navires, mais ce taux a été réduit d'un point de pourcentage par an, pour être ramené à

8 % des coûts en 1981. Lorsque le PACN a été mis sur pied, aucune date n'a été fixée pour y mettre un terme.

Le second volet du programme était un système d'aide au titre des projets spéciaux de relance (PSR), qui visait à encourager les entreprises de construction navale à moderniser leurs chantiers. Le constructeur obtenait un crédit égal à 3 % du coût autorisé de chaque navire dépassant un gabarit précisé dans le règlement du programme. Le crédit était appliqué comme une subvention de 50 % sur des projets approuvés axés sur l'amélioration de la productivité. Comme il s'agissait essentiellement de projets à fort cœfficient de capital, les subventions à l'amélioration de la productivité étaient en fait des subventions d'équipement. Les deux types de subventions – à la production et à l'amélioration de la productivité (PSR) – ont pris fin pour les navires dont la livraison était prévue après le 30 juin 1985. À noter, cependant, que les constructeurs de navires ont pu utiliser après cette date les crédits non utilisés des subventions à l'amélioration de la productivité.

Entre 1976 et 1986, les subventions versées en vertu du PACN ont totalisé 480 millions de dollars (courants), dont 426 millions consacrés à la production et 54 millions à l'amélioration à la productivité. Environ 60 chantiers navals ont bénéficié du PACN, et cinq d'entre eux ayant reçu à eux seuls plus de 80 % du montant total. Le Québec a été la province qui a le plus profité de cette aide, suivie de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Le programme était administré par le ministère de l'Expansion industrielle régionale sans qu'aucune structure organisationnelle spéciale n'ait été créée.

Le PACN permettait à tout constructeur de navires de présenter une demande d'aide et, s'il répondait aux critères énoncés dans le règlement du programme, de recevoir une subvention. Par conséquent, à la différence du PMIPP, il s'agissait, en théorie du moins, d'un programme axé sur l'industrie. Mais, en pratique, le PACN fonctionnait comme un programme axé sur l'entreprise, parce que le montant de la subvention était déterminé en fonction de chaque entreprise et était laissé à la discrétion des administrateurs du programme.

Les critères d'admissibilité, tels qu'ils étaient énoncés dans le règlement du PACN, étaient relativement simples :

a) la preuve que le constructeur possède des ressources suffisantes pour terminer la construction du navire visé à la demande;

b) la preuve que le constructeur est capable d'effectuer la construction du navire sans avoir à agrandir exagérément ses installations, en prévision de la demande à long terme;

c) la preuve que la construction du navire ne nuira pas à la position concurrentielle à long terme des constructeurs de navires ou de l'industrie canadienne de la construction des navires;

d) dans le cas d'un navire construit pour un propriétaire étranger, la preuve que la construction du navire ne nuira pas à l'accessibilité future des installations nécessaires aux besoins nationaux de construction et de réparation de navires[30].

S'appliquaient également plusieurs autres critères – secondaires pour la plupart – sauf un, important celui-là, qui précisait que les constructeurs bénéficiaires devaient utiliser des matériaux, des composantes et du matériel canadiens, que ce soit dans la construction de navires ou dans l'amélioration du chantier. En outre, les commandes de l'État ne donnaient pas droit aux subventions en vertu du PACN.

Évaluation

Nous avons tenté de voir si le PACN répondait à ses objectifs, à savoir : favoriser la stabilité de l'emploi dans l'industrie de la construction de navires, renforcer la compétitivité internationale de l'industrie et réduire sa dépendance à l'égard de l'aide de l'État.

La mise en œuvre du programme — Tout comme pour le PMIPP, l'analyse de l'administration du PACN doit porter sur plusieurs aspects, à commencer par la pertinence et la cohérence des critères d'admissibilité aux subventions. En particulier, il peut y avoir opposition entre l'objectif qui consiste à maintenir la stabilité de l'emploi et le critère b), étant donné qu'il sera parfois nécessaire, justement, d'« agrandir exagérément » les installations pour maintenir les emplois à l'échelle locale. Par ailleurs, si les critères a), b) et c) semblent conformes à l'idée selon laquelle le PACN devrait maintenir, voire renforcer, la compétitivité de l'industrie, on ne voit toutefois pas très bien comment ces trois critères peuvent être conciliés avec le critère d). Ce dernier semble en effet indiquer que même si un acheteur étranger était disposé à payer davantage pour pouvoir utiliser les installations d'un chantier canadien, la préférence devait être accordée à un acheteur canadien. Mais même si l'on fait abstraction de ces incohérences possibles, il fallait être capable de bien prévoir l'avenir pour accorder des subventions en vertu du PACN conformément aux critères a), b) et c). Autrement dit, il fallait être particulièrement bien informé pour déterminer si une demande y répondait.

Notre examen du formulaire de demande du PACN et des dossiers du MEIR relatifs aux demandes présentées permet

de constater que les questions posées aux candidats concernaient des choses comme la description matérielle du navire, les dates du début de la construction et de la livraison, le pays où devait être immatriculé le navire ainsi que le type et le nombre de navires qui devaient être construits. Or, on ne voit pas très bien comment ces renseignements, en soi, pouvaient permettre à l'administrateur du programme de déterminer si les demandeurs remplissaient les conditions d'admissibilité. C'est peut-être pour cette raison que toutes les demandes de subventions présentées en vertu du PACN ont reçu une réponse favorable. En effet, il est difficile de savoir quels renseignements étaient nécessaires pour satisfaire aux critères établis. Le niveau comparable de subventions entre divers pays répondant à un même appel d'offres aurait pu constituer un point de départ utile. Tout ce que nous pouvons en déduire, c'est que l'objectif du PACN a été d'offrir un certain niveau de subventions à la construction de nouveaux navires au Canada[31].

Compte tenu de la nature universelle du PACN et du fait que l'on ne s'est pratiquement pas préoccupé de l'apport différentiel des subventions, il est plus que probable que certaines des subventions versées en vertu de ce programme n'ont produit aucun apport différentiel, mais se sont traduites par des gains inattendus pour les entreprises bénéficiaires. Dans un document d'information préparé en 1982, le ministre de l'Industrie et du commerce et de l'Expansion économique régionale d'alors était assez clair à ce sujet : « En fournissant de l'aide, quel que soit le type de navires, il semblerait qu'on verse des subventions pour des navires qui seraient construits au Canada de toute façon »[32].

La dégressivité de l'aide de l'État — Au moment du lancement du PACN, on prévoyait que les subventions seraient graduellement réduites. Au lieu de cela, il s'est passé deux choses.

Premièrement, pendant la durée du programme, les subventions pour les nouveaux navires ont été temporairement relevées. En 1977, le rapport subventions-production est passé de 12 à 20 %, mais il a été ramené à 9 % en juin 1980 (graphique 6-2)[33].

Deuxièmement, lorsque le PACN a pris fin, il a été remplacé par plusieurs mesures – dont aucune n'avait de durée prédéterminée – qui maintenaient les subventions sous une forme ou sous une autre. Ces mesures sont les suivantes :

1 Une augmentation des droits de douane — Le taux normal des droits de douane d'un navire importé est 25 %. Toutefois, avant l'adoption, en 1983, de la *Loi sur la compétence extracôtière du Canada pour les douanes et l'accise*, les navires construits dans le Commonwealth britannique n'étaient pas touchés par les droits de douane; le taux du Tarif de préférence général sur les navires de pays comme la Corée du Sud correspondait à la moitié du taux normal; enfin, les plates-formes de forage étaient exemptes de droits si elles étaient installées au large des côtes. La loi de 1983 a levé toutes ces exceptions afin qu'un droit de douane uniforme de 25 % s'applique à tous les navires (sauf 20 % pour les plates-formes de forage), quelle qu'en soit l'origine. Seuls les bateaux de pêche de 100 pieds de longueur et plus demeuraient exempts de droits.

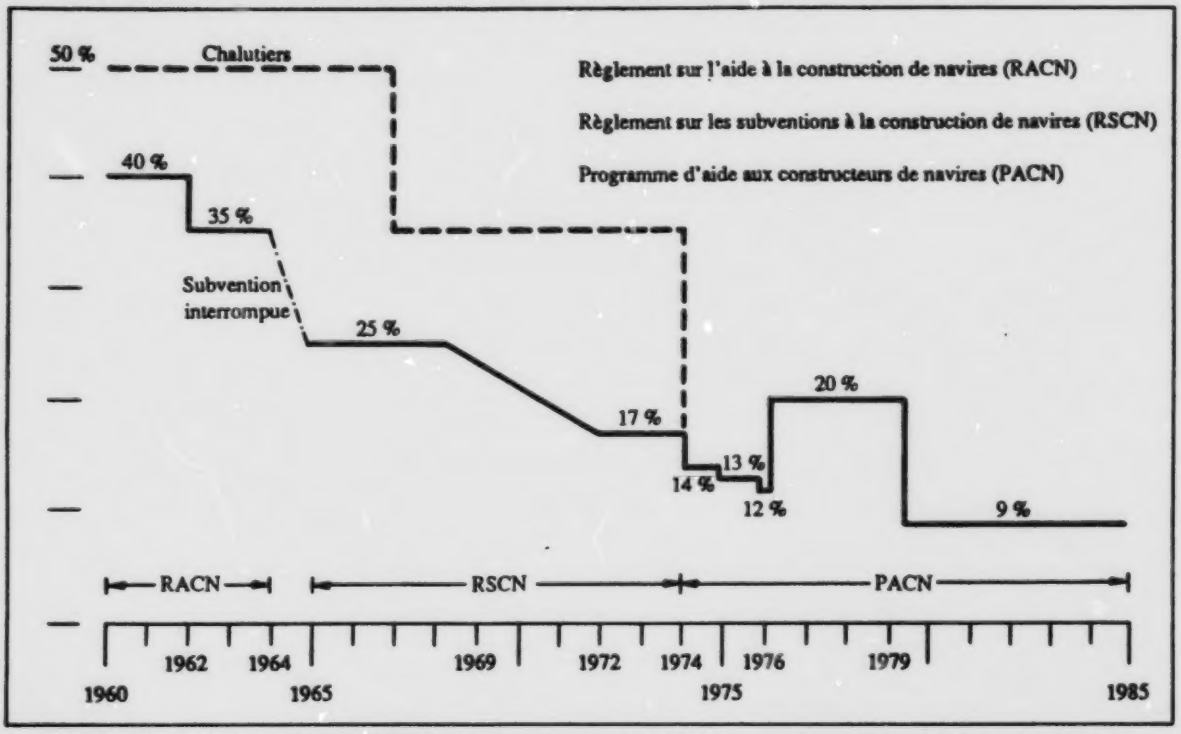
2 La politique relative aux marchés publics — Par ses politiques d'achat, qui excluent les fournisseurs étrangers, l'État est devenu un important client de l'industrie. De toute évidence, ces politiques ont constitué pour les chantiers navals canadiens l'équivalent d'une importante subvention continue. On a récemment appris, par exemple, que l'actuel programme de construction de frégates coûtera au Canada 4,95 milliards de dollars pour six navires de la classe Halifax, à un coût moyen par navire, donc, de 825 millions de dollars –soit plus de trois fois le prix payé par la *Royal Navy* britannique pour des frégates de classe 22 (semblables à celles de la classe Halifax)[34]. Le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes a expliqué qu'à cause de l'accent mis sur la protection des chantiers canadiens, et compte tenu des prix plus élevés des navires construits au Canada, « les acquisitions de l'État, qui se chiffrent dans les milliards de dollars, assurent à l'industrie un apport considérable, de l'ordre de plusieurs millions de dollars »[35]. Bien que les lignes directrices du Conseil du Trésor prévoient explicitement que les achats de l'État ne doivent pas être utilisés pour soutenir une industrie qui ne serait pas rentable par elle-même, environ 65 % des commandes de l'État entre 1977 et 1986 ont été confiées à des constructeurs de navires qui ont, par la suite, mis fin à leurs activités ou ont été amenés au bord de la faillite par de graves problèmes financiers. Il est aussi arrivé que les gouvernements provinciaux, en dernier ressort, décident d'acheter certains chantiers pour les maintenir en exploitation. Autrement dit, les achats de l'État ont pu être utilisés, du moins dans certains cas, pour soutenir des industries non rentables.

À en juger par ces mesures, le gouvernement voyait bien que, même avec les subventions du PACN, les perspectives d'exportation diminuaient[36]. Par conséquent, si l'on tient compte de la protection tarifaire dont jouissait l'industrie et de la politique d'achat presque exclusive de l'État, le PACN était superflu.

Le renforcement de la compétitivité internationale — Le plus important objectif du PACN était peut-être de rendre l'industrie nettement plus concurrentielle sur les marchés

Graphique 6-2

Taux de subventions aux constructeurs de navires, selon la date de demande, Canada, 1960-1985[1]



1 De 1970 à 1974, il existait, parallèlement au RSCN, le Programme temporaire d'aide à la construction de navires, dont le taux de subventions maximum a été de 17 %.

SOURCE L'honorable Edward Lumley, ministre de l'Industrie et du commerce, et de l'Expansion industrielle régionale, *La construction navale au Canada : le rendement, les perspectives d'avenir et le choix de politiques*, Ottawa, 1982, page 81.

mondiaux. En réalisant cet objectif, en effet, il aurait été plus facile de maintenir l'emploi dans l'industrie et de réduire le niveau de l'aide accordée en vertu du PACN. À cet égard, le programme doit toutefois être considéré comme un échec. Quand il a pris fin, en effet, le principal client de l'industrie de la construction de navires était le gouvernement fédéral qui, comme nous l'avons vu, accordait des contrats aux entreprises canadiennes en dépit du fait que cela faisait nettement grimper ses coûts d'acquisition.

La stabilité de l'emploi — Un autre objectif majeur du PACN était de maintenir l'emploi. Or, à la fin du programme, l'emploi avait malgré tout diminué sensiblement, particulièrement au début des années 80 (voir le tableau 6-4), ce qui montre que le PACN ne pouvait rendre l'industrie concurrentielle à l'échelle internationale. Malgré tout, selon son efficacité comme mesure incitative à l'augmentation de la production et de l'investissement, le programme aurait pu entraîner une augmentation de l'emploi. Pourtant, sur ce point, il semble – de l'aveu même du gouvernement et compte tenu de nos recherches – que le PACN n'ait pas donné tous les résultats escomptés[37].

Une question se pose dès lors qu'il s'agit de l'emploi : quel est le coût du maintien de la stabilité de l'emploi dans l'industrie ? Le coût des subventions du PACN pendant la période comprise entre les années financières 1980-1981 et 1984-1985 a été de 5 187 $ (courants) par employé, soit l'un des niveaux de subventions les plus élevés dans le secteur manufacturier canadien[38]. Dans des études distinctes réalisées par le ministère des Finances et celui de l'Industrie et du commerce pour 1978, on a conclu que les subventions à la construction de navires (y compris celles du PACN et l'aide accordée en vertu d'autres programmes) représentaient au moins le double des avantages, les principaux avantages étant ceux qui étaient associés à l'emploi[39]. Un nouvel examen de la question, quelques années plus tard, n'a pas vraiment remis en cause ces conclusions[40].

L'achat de machines et de matériel — Afin d'être concurrentiels sur le marché mondial et le marché canadien, les constructeurs de navires devraient pouvoir s'approvisionner en facteurs de production auprès des sources les plus concurrentielles, que ce soit au Canada ou à l'étranger. Or, l'une des conditions d'admissibilité aux subventions du PACN était le contenu canadien. L'entreprise devait utiliser, dans la construction de ses navires et dans l'amélioration du chantier naval, des matériaux, des composantes, du matériel et des services canadiens s'ils existaient à des prix concurrentiels par rapport à ceux des matériaux et du matériel importés. Le critère selon lequel les prix des biens canadiens devaient être égaux ou inférieurs à ceux des biens importés n'était cependant pas rigoureusement appliqué. Les demandes de subventions étaient en effet acceptées s'il n'y avait pas un écart « important » entre les prix canadiens et étrangers. À l'intérieur de quelles limites cet écart était-il acceptable ? Cela était laissé à la discrétion des administrateurs du programme. Compte tenu du fait que rien n'indique que les constructeurs de navires canadiens ne connaissaient pas ou connaissaient mal les sources d'approvisionnement canadiennes, force est de considérer que les dispositions relatives au contenu canadien n'étaient pas conformes à l'objectif global du PACN, qui était, comme on le sait, de renforcer sensiblement la compétitivité de l'industrie canadienne de la construction navale.

Une autre stratégie possible — Ce ne sont pas tous les pays dont l'industrie de la construction navale a été exposée aux problèmes causés par les chocs pétroliers, la surcapacité mondiale continue et le déclin de la compétitivité internationale qui ont adopté, comme le gouvernement du Canada, une stratégie d'aide financière continue, sous une forme ou une autre[41]. Comme le Canada, la Suède, qui était en 1974 le principal constructeur naval après le Japon, a d'abord réagi aux problèmes de l'industrie au moyen de subventions. À la différence du Canada, toutefois, elle a décidé en 1985 de mettre fin à sa politique d'aide, ce qui fait que toute construction de navires marchands a pratiquement cessé dans ce pays et que l'effectif dans l'industrie y est tombé de 23 600 employés en 1976 à moins de 4 000 employés en 1985. La Suède a alors mis en œuvre diverses politiques pour permettre aux travailleurs de trouver d'autres emplois. L'Australie a elle aussi, au début, subventionné son industrie de la construction navale mais, compte tenu du coût croissant de ce type de soutien, elle l'a aboli par la suite. Le Japon, de son côté, a pris des mesures qui ont réduit sensiblement la capacité de production tout en offrant des indemnités de départ et de l'aide au déménagement aux travailleurs excédentaires. Au Royaume-Uni, la *British Shipbuilders Corporation*, entreprise nationalisée qui exploitait 28 chantiers et employait 35 000 salariés en 1977, ne comptait plus, à la fin de 1986, que cinq chantiers où travaillaient moins de 5 000 personnes. Ces exemples démontrent qu'il y a bel et bien d'autres possibilités que l'aide financière continue, même si elles supposent habituellement des choix politiques difficiles.

Au Canada, au lieu de consacrer des ressources importantes au PACN et à la pléthore de programmes et de mesures auxquels il a eu recours depuis 1985, le gouvernement aurait pu, par exemple, utiliser les subventions pour indemniser les travailleurs âgés qui étaient depuis longtemps dans l'industrie et pour offrir des cours de recyclage aux travailleurs plus jeunes et favoriser leur mobilité. D'après nos calculs, l'État aurait dû dépenser quelque 132 millions (en dollars de 1971) – comparativement au montant de plus de 250 millions (en dollars de 1971) dépensé en vertu du PACN – s'il avait plutôt choisi l'option de la retraite anticipée[42]. L'âge moyen des travailleurs est en effet nettement plus avancé dans l'industrie de la construction et de la réparation de navires que dans les autres industries manufacturières, qui ont pourtant bénéficié de stimulants spéciaux pour favoriser la retraite anticipée des travailleurs âgés (graphique 6-3). Quant aux jeunes travailleurs, les données présentées au chapitre 3 permettent de conclure qu'ils sont en général plus mobiles que leurs collègues plus âgés. En outre, les données dont on dispose sur la mobilité des travailleurs de la construction navale pendant les années 70 et 80 ne dénotent pas une immobilité exceptionnelle[43]. Au lieu d'encourager des personnes jeunes et plus mobiles à entrer dans cette industrie, il est possible – et préférable – de recourir à un programme de retraite anticipée et, parallèlement, d'abolir graduellement les divers programmes de soutien.

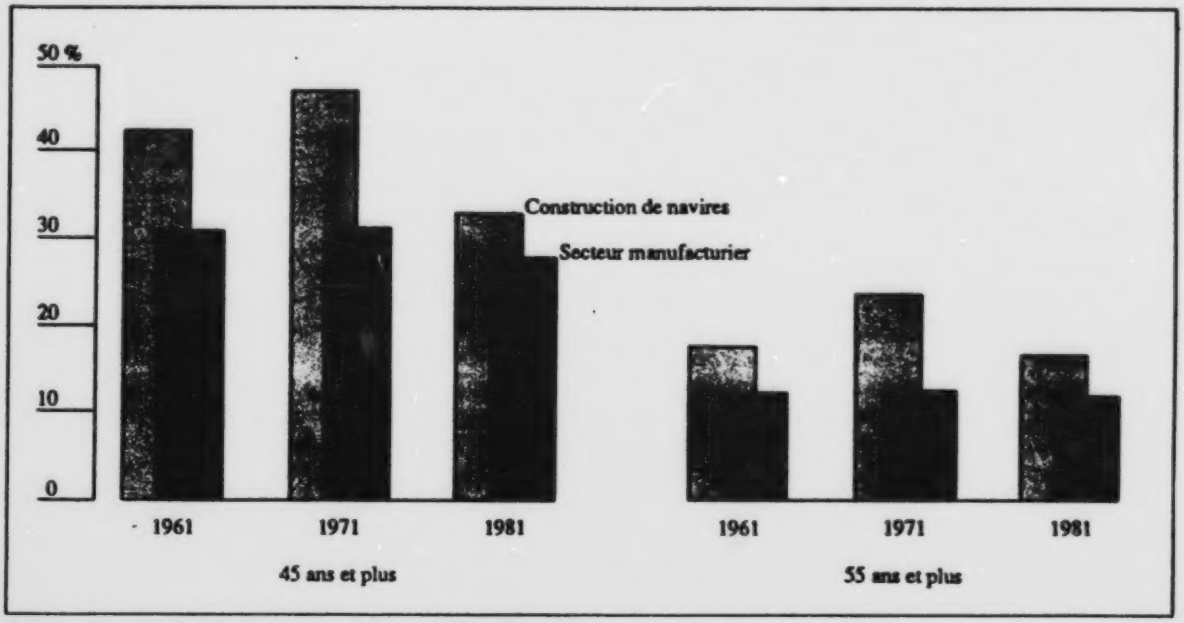
Résumé — À en juger par la situation que nous venons de décrire, le PACN n'a donc pas atteint ses objectifs, puisqu'il n'a pas permis de maintenir la stabilité de l'emploi dans l'industrie, ni de renforcer la compétitivité internationale, ni encore de réduire l'aide. Voici à cet égard ce que l'on pouvait lire dans une étude récente sur l'industrie : « Il semble que le principal objectif de l'industrie canadienne consiste désormais à immuniser le marché intérieur protégé par des tarifs contre les exportations de plus en plus nombreuses des chantiers étrangers »[44]. Comme nous n'avons pas manqué de le faire remarquer, nous doutons sérieusement – que ce soit pour des raisons d'efficience ou d'équité – que la politique de l'État doive encore viser à maintenir l'industrie artificiellement en vie.

Pour résumer

Comme dans le cas du PMIPP, nous concluons de notre évaluation du PACN que malgré des objectifs louables de

Graphique 6-3

Proportion de travailleurs âgés dans l'industrie de la construction de navires et dans toutes les industries manufacturières, Canada, 1961-1981



SOURCE Statistique Canada, *Recensement du Canada*, 1961, 1971 et 1981.

maintien de l'emploi et d'amélioration de la compétitivité internationale, le programme s'est révélé peu efficace, dans un cas comme dans l'autre. Et bien que des politiques d'adaptation de la main-d'œuvre puissent avoir une certaine pertinence dans des régions où il y a congestion du marché du travail, tel ne fut pas le cas du PACN. Malgré tout, le gouvernement a persisté à remplacer le PACN par une série de mesures visant à isoler l'industrie de la concurrence pour une durée indéfinie.

L'Office canadien pour un renouveau industriel

En juin 1981, le gouvernement fédéral a annoncé la création du Programme canadien pour un renouveau industriel (PCRI), en vue de coordonner toutes les mesures d'aide à l'adaptation des industries du textile et du vêtement qui relevaient précédemment de divers organismes publics[45]. En novembre 1981, l'industrie de la chaussure a été intégrée au programme. L'Office canadien pour un renouveau industriel (OCRI) a alors été mis sur pied pour administrer tous les aspects du programme, à l'exception des mesures d'adaptation de la main-d'œuvre, qui relevaient de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC). Le programme, qui était d'une durée déterminée, a pris fin le 31 mars 1986.

Situation de l'industrie

Quand nous avons traité des restrictions bilatérales en vertu de l'Accord multifibres (AMF) et des quotas globaux imposés dans le respect des obligations du Canada en vertu du GATT (voir le chapitre 5), nous avons présenté les points saillants de l'évolution des industries du textile, du vêtement et de la chaussure.

Justification et objectifs

Dans un communiqué de presse commun annonçant la création du PCRI, le ministre de l'Industrie et du commerce, et celui de l'Expansion économique régionale déclaraient que le programme avait pour but « d'assurer la viabilité et la compétitivité des industries du textile et du vêtement, et de revitaliser l'économie des collectivités les plus sensibles à la concurrence étrangère dans ces industries »[46]. En

particulier, le programme visait trois grands objectifs : 1) « créer des emplois dans les collectivités touchées par l'adaptation industrielle »; 2) « aider les travailleurs déplacés à tirer parti des nouvelles possibilités d'emploi »; et 3) « faciliter la modernisation des entreprises viables dans les industries du textile et du vêtement » (page 1). En outre, il était prévu que les quotas fixés en vertu de l'AMF seraient maintenus pendant que le programme demeurerait en vigueur mais que, par la suite, le recours à ces restrictions quantitatives serait moins nécessaire[47].

Contrairement au PMIPP et au PACN, le PCRI était un programme justifié. En le créant, le gouvernement fédéral se rendait compte que la protection prolongée, sous forme de tarifs élevés et de limitation des importations, avait fourni aux industries suffisamment de temps pour s'adapter. Il semblait aussi admettre que l'élimination progressive du contingentement des importations pourrait entraîner la disparition de certaines branches des industries du textile, du vêtement et de la chaussure, surtout celles dont la production reposait sur une technologie ordinaire à fort cœfficient de main-d'œuvre. On a donc conçu des programmes pour créer de nouvelles possibilités d'emploi et aider les travailleurs déplacés, deux objectifs conformes aux critères d'efficience et d'équité qui, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, doivent sous-tendre l'intervention de l'État. Enfin, remarquons que le Conseil, dans une étude des relations entre le Canada et les pays en développement, publiée en 1978[48], a proposé des mesures très semblables à celles du PCRI.

Même si le PCRI était un programme justifié dans l'ensemble, il est discutable sur un point important. On ne voit pas très bien, en effet, comment justifier les subventions d'équipement qui ont été accordées pour la modernisation d'entreprises viables. Cette formule aurait été appropriée s'il y avait eu défaillance grave du marché des capitaux mais, comme nous l'avons déjà signalé, cela ne semble pas avoir été le cas. En fait, il est clair que des subventions ont été versées aux entreprises vigoureuses qui auraient vraisemblablement eu le moins de difficulté à financer leurs activités.

Il nous apparaît donc quelque peu contradictoire de stimuler l'investissement dans l'industrie, d'une part, et de favoriser la diversification dans la région et le recyclage des travailleurs, d'autre part. Pour que les deux volets du programme soient compatibles, les administrateurs ont la tâche difficile de prévoir les gagnants et les perdants – entreprises, produits et localités – dans les industries du textile, du vêtement et de la chaussure.

Nature et structure du programme

L'OCRI était dirigé par un conseil d'administration composé surtout d'hommes d'affaires, qui devaient rendre compte au ministre de l'Expansion industrielle régionale. En 1985, le conseil, qui était formé de 14 membres, ne comptait que trois représentants du gouvernement et aucun représentant des industries visées (sauf un représentant syndical). Il avait été décidé de confier l'administration de l'OCRI à un conseil dont les membres seraient en majorité issus du secteur privé parce que la participation et l'engagement de ce secteur étaient jugés essentiels à la réussite du programme[49], d'autant plus qu'il avait été prévu dès le départ que certaines demandes seraient rejetées. Le PCRI était donc à cet égard très différent du PACN et du PMIPP, qui étaient directement administrés par un ministère.

Le PCRI était subdivisé en trois éléments : 1) le Programme des secteurs visés (PSV), ayant pour objet de revitaliser les industries par la modernisation et la restructuration; 2) le Programme de développement industriel et commercial (PDIC), visant à renforcer et à diversifier l'économie des collectivités fortement tributaires des industries du textile, du vêtement et de la chaussure; et 3) le Programme d'adaptation de la main-d'œuvre (PAM), qui devait inciter les travailleurs de ces trois industries à chercher un emploi ailleurs. Nous examinons les deux premiers dans le présent chapitre et le PAM dans le chapitre 7.

Le Programme des secteurs visés (PSV) comprenait trois étapes. Dans la première, les entreprises étaient incitées à définir leurs points forts et leurs faiblesses avec l'aide de consultants. À la deuxième étape, elles devaient dresser un plan triennal ou quinquennal de l'utilisation de la subvention. La troisième étape, enfin, correspondait à la mise en application du plan établi. Le programme amenait ainsi les entreprises à accorder une très grande attention à la planification à long terme et à l'amélioration de la gestion. Il était axé sur les entreprises les plus vigoureuses; la sélection des entreprises admissibles à une subvention était fondée sur leur rentabilité, leurs bénéfices non répartis et leur potentiel de croissance. Les entreprises devaient conserver 75 % de leurs bénéfices après impôt en vue de réinvestir ces fonds. Elles recevaient en général une subvention dont le montant pouvait atteindre 25 % des coûts d'immobilisation engendrés par la restructuration (un plafond de 50 % était néanmoins prévu dans le règlement d'application du programme) et 75 % des dépenses attribuables à la recherche appliquée et aux services de consultants. De 1981 à 1985, les subventions accordées en vertu du PSV ont totalisé 223 millions de dollars (courants), dont 53,9 % sont allés à l'industrie textile, 35,9 % à celle du vêtement et 10,2 % à celle de la chaussure.

Le Programme de développement industriel et commercial (PDIC) prévoyait une aide financière pour les entreprises disposées à investir dans certaines zones désignées, choisies à cause de leur vulnérabilité à la concurrence des importations et de leurs possibilités d'expansion industrielle. Ces zones comprenaient Trois-Rivières-Shawinigan, Drummondville, Victoriaville-Plessisville, Sherbrooke-Magog et Valleyfield, au Québec, ainsi que Cornwall et Hawkesbury en Ontario. L'aide était accordée en fonction de la viabilité du projet, des possibilités de création d'emplois et des chances de réussite du projet sans cette aide (critère de l'apport différentiel). Le montant de la subvention pouvait atteindre 50 % des coûts d'équipement et 75 % des dépenses consacrées aux services de consultants. De 1982 à 1985, les subventions versées en vertu du PDIC se sont élevées à environ 97 millions de dollars (courants), dont la plus grande part a été versée dans la zone de Sherbrooke-Magog (30,6 %).

Évaluation

Dans notre évaluation du PCRI, nous avons surtout cherché à déterminer si le programme a permis aux industries visées de renforcer leur compétitivité internationale et à certaines collectivités désignées de réduire leur dépendance envers les industries du textile, du vêtement et de la chaussure, en encourageant de nouvelles entreprises à investir dans d'autres industries. La réussite du programme a été évaluée en fonction de sa mise en œuvre et de son apport différentiel. Contrairement à ce que nous avons fait pour le PACN et le PMIPP, nous n'avons pas dépouillé les dossiers de l'OCRI. Notre évaluation repose plutôt sur l'examen des rapports annuels de l'Office et sur une étude effectuée par Price Waterhouse à la demande de ce dernier, de même que sur de longs entretiens avec quelques-uns de ses représentants.

La mise en application du programme — Une des caractéristiques importantes du Programme canadien pour un renouveau industriel est le fait qu'il prévoyait que seules les entreprises jugées « viables » seraient admissibles à une subvention. Le PCRI se distinguait ainsi nettement du PMIPP et du PACN, en vertu desquels les subventions ont été accordées à toutes les entreprises qui en ont fait la demande, ou presque. C'est peut-être pour que cette sélection puisse être effectuée que le processus a été confié à l'OCRI, un organisme semi-autonome qui ne relevait pas directement du gouvernement. Les données obtenues montrent que l'OCRI a bel et bien été sélectif puisqu'il a rejeté certaines demandes de subventions, par exemple, 636 des 1 113 demandes présentées en vertu du PSV de 1981 à 1985 (l'OCRI a même rejeté les demandes d'entreprises qui avaient franchi les étapes 1 et 2 du programme) et 571 des 1 126 demandes présentées durant la même période en vertu du PDIC.

Cela nous amène à une autre importante question, celle des critères d'attribution des subventions, sur lesquels les rapports annuels de l'OCRI nous renseignent dans une certaine mesure. Ainsi, dans le cas du PSV, l'aide a été consentie uniquement aux entreprises qui avaient un bon rendement, des ressources financières suffisantes et un plan de restructuration bien défini[50]. Comme nous l'avons déjà signalé, il est difficile de comprendre pourquoi l'aide de l'OCRI aurait été nécessaire à une entreprise qui avait déjà un bon rendement et des ressources financières suffisantes. L'étude de Price Waterhouse n'est guère révélatrice à cet égard, mais elle explique que le PCRI semblait justifié parce que le PSV, qui en fait partie, pouvait influer sur le contenu des plans (aux étapes 1 et 2), ainsi que sur le niveau des dépenses en immobilisations des entreprises vigoureuses et sur le moment choisi par elles pour faire ces investissements[51]. Les entreprises vigoureuses ont donc été choisies à l'issue d'une évaluation approfondie des plans d'affaires aux étapes 1 et 2 du PSV[52]. Après avoir choisi les entreprises vigoureuses, l'OCRI avait pour tâche de les inciter à investir davantage.

La mise en œuvre du PDIC suivait une stratégie à deux volets : d'une part, « des mesures concrètes pour inciter les entreprises locales à revoir en profondeur leurs opérations et à élaborer des projets et, d'autre part, une campagne de promotion visant à attirer des entreprises d'industries en croissance dans chaque zone spéciale définie dans les plans de développement économique préparés par les représentants locaux et financés par l'OCRI en 1982 »[53]. Ces zones spéciales étaient fortement dépendantes des secteurs visés, de sorte qu'on tienne compte des effets externes d'encombrement dont il a été question au chapitre 1. Par ailleurs, il semblait raisonnable de déterminer les industries qui pourraient être attirées dans ces zones spéciales. Les critères retenus pour attribuer les subventions étaient les suivants : le projet était viable, il créait de nouveaux emplois dans le secteur manufacturier, et il ne pouvait être réalisé sans aide en vertu du PDIC[54]. Compte tenu des observations formulées au début du chapitre, l'apport différentiel était un critère raisonnable, mais on ne s'explique pas pourquoi le PDIC, pour créer de l'emploi, devait être orienté vers des subventions d'équipement. La documentation dont on dispose sur les subventions selon les régions[55] montre en effet les lacunes de cette méthode de création d'emploi.

Le partage des ressources entre le PSV et le PDIC — Lorsque la création de l'OCRI a été annoncée, en 1981, les fonds prévus pour les subventions devaient être partagés

également entre le PSV et le PDIC. Toutefois, la majeure partie des fonds de l'OCRI (environ 70 %) a été attribuée au PSV. Ce changement s'explique moins par une augmentation des fonds consacrés à la modernisation au détriment de la diversification régionale, que par les difficultés que posait la promotion du PDIC, particulièrement dans le climat d'incertitude qui a suivi la récession de 1982. L'aide de l'OCRI a donc surtout été dispensée sous forme de subventions d'équipement.

L'apport différentiel — Pour évaluer l'apport différentiel, la firme Price Waterhouse a effectué une enquête par échantillonnage auprès d'entreprises qui avaient reçu de l'aide à la troisième étape du PSV. Le taux de réponse a été élevé (81 %). L'enquête, qui a été effectuée à l'aide de questionnaires et d'entrevues, révèle que les dépenses en biens d'équipement se sont élevées à 89 % des dépenses admissibles à l'étape 3. Les entreprises bénéficiaires d'une subvention en vertu du PSV devaient indiquer, entre autres choses, le pourcentage des dépenses admissibles à l'étape 3 qu'elles auraient engagées durant la même période si elles n'avaient pas reçu l'aide de l'OCRI. Réponse : 61,6 %[56]. Le programme a donc créé un apport différentiel modeste au niveau de l'entreprise, particulièrement, semble-t-il, dans le domaine des services de consultants. D'après les estimations de Price Waterhouse, les entreprises ont dépensé en moyenne 1,79 $ pour chaque dollar de subvention consentie par l'OCRI.

Certaines précisions s'imposent toutefois avant de conclure que le programme a eu un véritable apport différentiel. Premièrement, les données expriment un apport au niveau de l'entreprise. Or, dans la mesure où le PSV a réussi à repérer les entreprises « vigoureuses », il a peut-être eu pour effet de dégager les entreprises disposées à investir, au lieu de faire augmenter l'investissement total dans l'industrie[57]. Deuxièmement, étant donné qu'on ne trouve pas de justification à ces subventions, il est difficile de voir les avantages qu'elles ont procurés. Troisièmement, l'évaluation de tout apport différentiel doit tenir compte du fait que chaque dollar de subvention coûte environ 0,81 $. Autrement dit, même si les subventions ont produit un certain apport différentiel au niveau de l'entreprise, cela est bien moins sûr au niveau de l'industrie. Il faut en outre prendre en considération le coût d'administration des subventions ainsi que le manque de justification valable, qui soulève des doutes sur les avantages découlant du programme.

Le PSV avait pour objectif ultime de renforcer la compétitivité internationale des industries du textile, du vêtement et de la chaussure, pour qu'elles puissent soutenir la concurrence des importations sans l'aide du contingentement. Les entreprises participantes à l'enquête de Price Waterhouse ont été invitées à évaluer l'effet du PSV sur la compétitivité. Voici, en moyenne, les résultats obtenus.

La viabilité et la compétitivité de votre *entreprise* se sont améliorées	3,4
Votre *industrie* peut mieux soutenir la concurrence des pays industrialisés	2,9
Votre *industrie* peut mieux soutenir la concurrence des pays où les coûts de production sont faibles	2,1

Le barème variait de 1 (« inefficace ») à 5 (« très efficace »).

Ces résultats appellent deux remarques. Premièrement, puisque les entreprises jugent que leur compétitivité s'est améliorée, il y a lieu de croire que le PSV a entraîné une redistribution plutôt qu'un accroissement des investissements dans l'industrie. Deuxièmement, le programme, de toute évidence, n'a pas renforcé la compétitivité de ces industries cibles – textile, vêtement et chaussure – par rapport à celles des pays à faibles coûts de production. À ce sujet, le rapport de Price Waterhouse contient les remarques suivantes (page 19).

> Un grand nombre d'entreprises de chaque industrie ont attribué au PSV cette faible cote parce que le programme n'a pas permis à leur industrie de mieux soutenir la concurrence des pays en développement, où les salaires sont bas. De nombreuses entreprises considèrent que les salaires sont le principal élément des coûts qui distingue les producteurs canadiens de ceux des pays à faibles coûts de production. L'aide accordée en vertu du PSV a donc reçu une évaluation défavorable à cet égard parce qu'elle n'a pas fourni de solution au problème. (Traduction)

En d'autres termes, il était peu probable que le PSV atteigne son but, parce que les subventions d'équipement ne pouvaient compenser la faiblesse des salaires dans les pays en développement.

Pour évaluer le Programme de développement industriel et commercial (PDIC), Price Waterhouse a procédé à une enquête semblable à celle qui a été effectuée dans le cas du PSV. En voici les conclusions :

- Chaque dollar de subvention versé en vertu du PDIC a engendré des dépenses en immobilisations supplémentaires de 2,77 $ [. . .]. Autrement dit, les entreprises bénéficiaires estiment qu'elles auraient effectué

seulement 19 % de leurs dépenses en immobilisations si elles n'avaient pas reçu de subventions (page 33 du rapport).

- De l'avis de ces mêmes entreprises, 72 % des nouveaux emplois n'auraient pas été créés sans les subventions du PDIC [. . .]. La subvention moyenne par nouvel emploi s'est élevée à environ 18 000 $ (pages 33 et 34).

- Au total, les emplois créés par suite de projets subventionnés par le PDIC compensent, mais avec deux ans de retard, le nombre total d'emplois perdus dans les industries du textile, du vêtement et de la chaussure dans les zones désignées; 26 % des emplois créés par des projets subventionnés en vertu du PDIC sont occupés par d'anciens travailleurs des trois industries mentionnées (page 65).

- L'effet du PDIC en ce qui concerne, d'une part, les nouveaux emplois créés pour compenser ceux qui ont été perdus dans les industries du textile, du vêtement et de la chaussure, et, d'autre part, l'emploi régional dans le secteur manufacturier, varie beaucoup selon la zone désignée, en fonction tant du nombre que de l'intervalle (page 65).

- Le PDIC a réussi à accroître le niveau de l'emploi dans les industries autres que celles du textile, du vêtement et de la chaussure (page 66). (Traduction)

Ces résultats sont nettement plus favorables que ceux du PSV. Le PDIC s'est traduit par un apport différentiel marqué, et le coût par emploi créé a été sensiblement inférieur à celui d'un emploi sauvegardé par des mesures spéciales d'importation. Néanmoins, le PDIC a eu un effet négligeable à certains endroits, ce qui porte à croire que les mesures de recyclage et de réinstallation des travailleurs pourraient être très utiles (voir le chapitre 7).

La diminution du contingentement — Entre autres objectifs, le PCRI visait une réduction des restrictions quantitatives. Comme nous le signalons toutefois au chapitre 5, cela ne s'était pas produit dans les industries du textile et du vêtement en 1986. En fait, dans le nouvel AMF devant prendre fin en 1991, les restrictions quantitatives à l'importation ont été non pas réduites mais accrues. Par contre, les quotas fixés pour les importations de chaussures ont été graduellement supprimés pour la période 1985-1988, par suite de la publication du rapport du Tribunal canadien des importations en 1985. Ainsi, pour le textile et le vêtement, qui fournissent la plus grande part des emplois et de la production des trois industries visées par le PCRI, l'objectif consistant à réduire les restrictions quantitatives n'a pas été atteint. C'est même le contraire qui s'est produit. Ce phénomène est attribuable, en partie, au fait déjà observé que les administrateurs n'insistaient pas sur l'élimination des restrictions, mais voulaient plutôt que le programme améliore la compétitivité des entreprises, rende les collectivités moins dépendantes[58] à l'égard des trois industries visées par le PCRI, et aide les travailleurs de ces dernières.

Pour résumer

Le Programme canadien pour un renouveau industriel constitue une expérience intéressante qui se distingue du PACN et du PMIPP d'au moins deux façons importantes : il repose sur des justifications valables et il a été organisé d'une manière telle que la probabilité d'un apport différentiel était plus grande, puisque l'approbation des demandes de subventions a été laissée à la discrétion de l'OCRI, qui s'est effectivement montré sélectif[59]. Le PDIC était donc justifié – malgré certaines réserves – et il semble avoir créé un apport différentiel. Par contre, le PSV n'avait guère de justification valable et, bien qu'il ait produit un apport différentiel modeste au niveau de l'entreprise, celui-ci a probablement été faible au niveau de l'industrie. À son échéance, le PCRI n'a pas entraîné la diminution prévue des restrictions quantitatives. En fait, dans la nouvelle politique relative à l'importation de textiles et de vêtements, qui a été annoncée en juillet 1986, la diminution prévue a été passée sous silence. Au contraire, le Canada a renouvelé son adhésion aux restrictions imposées par l'AMF et le gouvernement affirme dans sa politique que « l'industrie continue à recevoir de l'aide... »[60].

Les éléments à retenir dans la politique à mettre en œuvre

Dans le chapitre 1, nous avons fait une distinction entre les mesures qui favorisent l'adaptation (qui relèvent de politiques d'adaptation positive) et celles qui la retardent ou l'empêchent (qui rejoignent le néo-protectionnisme). De façon générale, de par leurs objectifs, les programmes sectoriels de subventions que nous avons examinés se rapprochaient, dans l'éventail des mesures possibles, d'une politique d'adaptation positive. Le Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers et le Programme d'aide aux constructeurs de navires avaient tous deux pour objectif de renforcer la compétitivité internationale d'industries précises, en favorisant un accroissement des investissements et de la production. Le Programme canadien pour un renouveau industriel visait aussi cet objectif, mais il devait en outre tenir compte du fait que certaines parties des industries du textile, du vêtement et de la chaussure ne réussiraient peut-être pas à soutenir la concurrence après

l'élimination des mesures spéciales d'importation. C'est pourquoi l'un des buts importants du programme, du moins à l'origine, était de diversifier l'assise économique des collectivités fortement tributaires des industries visées et de favoriser, par diverses autres mesures, la mobilité et le recyclage des travailleurs.

Dans la pratique, cependant, les trois programmes de subventions n'ont pas atteint leurs objectifs. Ils n'ont pas contribué à revitaliser les industries et n'ont créé qu'un apport différentiel négligeable, parce que les projets ne se justifiaient pas par des raisons d'efficience ou d'équité (à l'exception du PDIC) et qu'il manquait (dans le cas du PACN et du PMIPP) une structure administrative permettant de choisir les projets débouchant sur un apport différentiel. Certes, s'il y avait eu, dans ces cas-là, un investissement supplémentaire parce que le marché fonctionnait convenablement, il aurait pu entraîner une capacité excédentaire et une chute des prix et des profits, aggravant ainsi les problèmes d'adaptation. En outre, l'aide aux industries n'a pas été supprimée quand les programmes ont pris fin; elle se poursuit, souvent sous une autre forme. Aucun calendrier crédible n'était donc prévu pour mettre fin à ces programmes. Le comportement des bénéficiaires s'en est trouvé influencé, ce qui a retardé l'adaptation proprement dite. À en juger par leurs résultats, les trois programmes de subventions que nous avons étudiés s'apparentent donc davantage au néo-protectionnisme.

Si l'on considère les deux séries de critères – ceux qui concernent la justification du programme et ceux qui concernent son apport différentiel – que nous avons jugés appropriés pour évaluer les programmes de subventions, notre analyse se résume ainsi :

		Le projet a-t-il produit un apport différentiel ?	
		oui	non
Le projet était-il justifié ?	oui	PDIC (PCRI)	
	non	PSV (PCRI)	PMIPP PACN

L'apport différentiel est ici mesuré au niveau de l'entreprise. Si c'était au niveau de l'industrie ou de l'économie, il serait plus juste de situer le PSV (PCRI) dans la case inférieure droite, comme le PACN et le PMIPP.

Pour qu'une politique soit mise en œuvre de manière conforme aux objectifs fixés, il faut se poser les bonnes questions à la fois au sujet du problème d'adaptation et de sa solution.

– Y a-t-il un problème ? Dans l'affirmative, quelle en est la nature ? Comment pouvons-nous l'évaluer ? Quelle en est la cause ?

– L'intervention de l'État est-elle nécessaire au nom de l'efficience et de l'équité ? Quelle forme devrait-elle prendre ? Quels sont les coûts et les avantages de chaque outil ou forme d'intervention ?

– Quels critères devrait-on utiliser pour distinguer les diverses politiques possibles ? A-t-on choisi la meilleure ?

– La politique choisie a-t-elle été convenablement mise en œuvre ? Dans la négative, quels sont les changements nécessaires ?

– Combien de temps devrait durer l'intervention ?

– Quels critères faudrait-il établir dès le départ pour déterminer le succès ou l'échec du programme envisagé ?

Dans le cas des programmes de subventions que nous avons évalués dans le présent chapitre, il est rare qu'une analyse de cette nature ait été effectuée, ou alors, elle était d'une portée limitée. C'est pourquoi les programmes d'adaptation (à l'exception du PDIC (PCRI) et du programme de main-d'œuvre) reposaient sur le raisonnement erroné suivant lequel les subventions d'équipement et l'aide à la production contribuaient à revitaliser l'industrie.

7 Les politiques d'adaptation de la main-d'œuvre

Comme nous l'avons fait remarquer au chapitre 1, les pouvoirs publics ont adopté, au Canada, des programmes visant à répartir entre tous les membres de la société certains des risques les plus importants associés au changement, ce qui permet non seulement d'atténuer le fardeau du changement, mais aussi de le rendre plus acceptable. Ces programmes assurent habituellement une aide financière aux travailleurs qui ont perdu leur emploi (assurance-chômage) et, dans une moindre mesure, à ceux qui subissent une déqualification (aide à la formation) ou qui doivent s'adapter à des changements dans la répartition des emplois disponibles dans le pays (allocations de mobilité)[1]. Ils visent également à favoriser la planification du changement en général (assurance-chômage) comme à l'échelle de l'entreprise (Service d'aide à l'adaptation de l'industrie). Ces programmes sont habituellement offerts quelle que soit la raison de la perte d'emploi : changement technologique, concurrence des importations, évolution macro-économique défavorable, dollar surévalué ou faillite de l'entreprise.

Dans un certain nombre de cas, toutefois, les pouvoirs publics ont complété ces programmes universels par d'autres visant particulièrement la main-d'œuvre employée dans un petit nombre d'industries vulnérables au commerce[2] : pour les travailleurs du textile et du vêtement de 1971 à 1986, et pour ceux des industries de la chaussure et du tannage de 1978 à 1986[3]. En outre, au début des années 80, il y avait des programmes qui s'adressaient à des collectivités connaissant un bouleversement économique à cause de leur dépendance à l'égard d'un petit nombre d'industries qui étaient en voie de changement permanent (et pas seulement cyclique). Le bouleversement en question pouvait avoir n'importe quelle cause, y compris le commerce, mais plusieurs désignations de localités et d'industries concernaient des domaines d'activité (construction navale, automobile et pâtes et papiers) qui recevaient de l'aide sectorielle liée aux difficultés posées par la concurrence étrangère.

Ces programmes visaient à encourager l'adaptation des travailleurs par deux moyens : les prestations aux travailleurs âgés déplacés qui avaient longtemps travaillé dans une industrie en particulier et avaient de faibles perspectives de trouver un autre emploi – nous parlerons ici de programmes de préretraite –; et les mesures de réemploi visant à encourager la mobilité professionnelle, la réinstallation et le recyclage afin que les travailleurs puissent trouver un emploi dans de nouvelles industries et professions, et d'autres régions (figure 7-1). Comme nous l'avons vu au chapitre 1, ces mesures peuvent se justifier au nom de l'équité (dans le cas de travailleurs âgés qui ont acquis avec le temps des qualifications propres à une industrie) ou de l'efficience (dans le cas où la diminution de l'emploi dans l'industrie aurait pu entraîner des problèmes de congestion du marché du travail local)[4]. En outre, les données du chapitre 3 semblent indiquer que les travailleurs âgés et ceux des régions dont la base industrielle est étroite éprouvent des difficultés particulières à s'adapter au changement.

Pour étudier la raison d'être, l'impact et l'utilisation de ces programmes destinés à la main-d'œuvre, nous examinons ici le processus et les critères d'attribution de l'aide spéciale à l'adaptation de la main-d'œuvre. La procédure comprend trois étapes : désignation de l'industrie, certification des mises à pied et certification des travailleurs. Autrement dit, avant qu'un travailleur puisse recevoir de l'aide en vertu de ces programmes, il doit être employé dans une industrie désignée, être touché par une mise à pied certifiée et répondre à certains critères d'admissibilité liés, par exemple, à la durée de son emploi dans l'industrie. Nous présenterons des données sur les effets du recours à ces programmes et sur la manière dont les procédures et les critères de désignation des industries, de certification des mises à pied et de certification des travailleurs influent sur ce recours. Nous distinguerons les programmes de préretraite pour les travailleurs âgés des programmes de réemploi, car il existe des différences importantes dans les procédures de désignation des industries, de certification des mises à pied et de certification des travailleurs, différences qui influent sur le recours aux programmes.

La désignation des industries

Les programmes de préretraite

De 1971 à 1986, plusieurs lois et règlements déterminaient la désignation des industries – ou celle des industries et localités concernées – auxquelles des programmes de préretraite pouvaient être offerts : la *Loi sur la*

Figure 7-1

Aperçu schématique des programmes sectoriels d'adaptation des travailleurs au Canada

Programmes de préretraite

- Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation
- 1971-1982
- Textile et vêtement
- Maintien du revenu pour les travailleurs âgés

- Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation (travailleurs des industries de la chaussure et du tannage)
- 1978-1982
- Chaussure et tannage
- Maintien du revenu pour les travailleurs âgés

- *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*
- Depuis 1982[1]
- Textile, vêtement, chaussure et tannage et un certain nombre d'industries et de collectivités désignées (voir la figure 7-2)
- Maintien du revenu pour les travailleurs âgés

- Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés[2]
- En préparation
- Maintien du revenu pour les travailleurs âgés

Programmes de réemploi

- Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre[3]
- 1981-1987
- Un certain nombre d'industries et de collectivités désignées (voir la figure 7-2)
- Volets enrichis de programmes existants de la CEIC (voir le tableau 7-5)

- Programme canadien pour un renouveau industriel
- 1981-1986
- Textile, vêtement et chaussure
- Volets enrichis de programmes existants de la CEIC (voir le tableau 7-5)

Autres programmes

- Programme d'allocations d'aide de transition
- 1965-1976
- Industrie automobile
- Prestations complémentaires d'assurance-chômage[4]

1 La dernière désignation a expiré en 1987 et, par conséquent, nous faisons état de la période 1982-1987 dans le texte. La *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* est toutefois toujours en vigueur et de nouvelles désignations pourraient être faites. Mais le programme doit toutefois être remplacé par le Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés.

2 Ce programme a été annoncé dans le budget de février 1986 pour remplacer la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*. Il doit être financé conjointement par le gouvernement fédéral et les provinces, mais, jusqu'ici, aucun accord fédéral-provincial n'a été signé.

3 Le PAIM comprenait un certain nombre d'autres volets, y compris l'aide aux entreprises. Lorsque cet aspect du programme a été abandonné en 1984 et qu'un certain nombre de dispositions améliorées relatives au réemploi ont été réduites, la même année, le programme est devenu le Programme modifié d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre (PMAIM). Pour éviter la confusion, nous avons parlé du PAIM dans tout le texte. Du reste, la plupart de nos remarques dans le texte concernent le PAIM et non le PMAIM. Enfin, précisons que 1987 correspond à la date d'expiration de la dernière certification en vertu du PMAIM.

4 Les prestations complémentaires d'assurance-chômage portaient les prestations totales d'assurance-chômage de 50 % à 65 % du salaire assurable pour les travailleurs de l'automobile mis à pied plus de quatre semaines si la mise à pied touchait 50 salariés ou 10 % de l'effectif d'une usine. En 1972, l'assurance-chômage générale a été portée à 66 % et le programme est donc revenu redondant, pour n'être toutefois aboli qu'en 1976.

SOURCE Diverses publications gouvernementales.

Commission du textile et du vêtement et le Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation, pour les industries du textile et du vêtement de 1971 à 1982; le Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation (travailleurs des industries de la chaussure et du tannage), en vigueur de 1978 à 1982; et la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*, en vigueur depuis 1982[5], qui prolongeait les désignations existantes dans le textile, le vêtement et la chaussure et, en outre, désignait plusieurs nouvelles industries et localités.

La *Loi sur la Commission du textile et du vêtement* désignait elle-même les industries du textile et du vêtement comme admissibles aux programmes de préretraite. La désignation faite en vertu de cette loi et qui figurait dans le Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation faisait partie de la politique textile de 1970 du gouvernement fédéral, laquelle prévoyait que

> *progressivement et à mesure que les marchés mondiaux deviendront plus accessibles, l'industrie canadienne se verra de plus en plus dans l'obligation d'affronter la concurrence sans autre protection que celle des tarifs. L'industrie devra donc se préparer à abandonner à la longue la fabrication des produits les moins rentables et à se consacrer à des productions capables de soutenir la concurrence* [en italique dans le texte][6].

Une telle restructuration – et éventuellement, compte tenu de ce que nous avons vu au chapitre 5, la perte d'un certain nombre d'emplois – justifiait le choix de cette

industrie comme une de celles où un programme de préretraite pourrait être particulièrement utile dans le cadre d'un train de mesures visant à encourager la restructuration de l'industrie et l'abolition de mesures spéciales d'importation.

Dans le cas de la chaussure, le Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation (travailleurs des industries de la chaussure et du tannage) a été adopté au moment où des quotas globaux temporaires ont été instaurés sur la chaussure suite au rapport de 1977 du Tribunal canadien des importations. Les quotas visaient à donner aux entreprises un répit pour se restructurer afin de faire face à la concurrence étrangère ou, dans certains cas, de quitter l'industrie. Ces changements pouvaient entraîner le déplacement des travailleurs et, par conséquent, justifier la préretraite, qui permettait d'indemniser les travailleurs âgés aux prises avec des problèmes d'adaptation.

En vertu de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*, les industries pouvaient être désignées par le gouverneur en conseil à certaines conditions : 1) si l'industrie, d'une façon générale au Canada, connaissait d'importantes transformations économiques de nature non cyclique (structurelle) à cause soit de la concurrence des importations, soit d'une restructuration industrielle résultant d'une politique de l'État; et 2) s'il y avait, d'une façon générale au Canada dans cette industrie, une diminution considérable des emplois. Par conséquent, les critères de désignation d'une industrie restaient liés au commerce extérieur, mais permettaient aussi la désignation d'une industrie lorsque des plans de restructuration parrainés par l'État étaient en place, ce qui s'appliquait au textile, au vêtement et à la chaussure avec l'entrée en vigueur du Programme canadien pour un renouveau industriel en 1981. Pour les raisons déjà évoquées, ce lien semblait pertinent.

Les désignations d'industries en vertu de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* étaient faites sans audiences publiques officielles et sans que soient définis les termes « importantes transformations économiques » et « diminution considérable des emplois », mais plutôt au moyen d'un mémoire (confidentiel) au Cabinet préparé par les fonctionnaires. Toutefois, à la différence de la situation antérieure à 1982, toutes les désignations d'industries étaient valables pour des périodes déterminées : jusqu'à concurrence de trois ans au départ, avec une prolongation possible de trois autres années.

De 1982 à 1986, il n'y a eu aucune nouvelle désignation d'industrie. En d'autres termes, de 1971 à 1986, les seules industries qui ont été désignées à l'échelle nationale pour le programme de préretraite étaient le textile, le vêtement et la chaussure.

Malgré tout, la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* prévoyait que des industries dans certaines localités ou régions pouvaient être désignées si l'industrie en question connaissait, à l'échelle du Canada, des transformations structurelles qui provoquaient dans la région des perturbations économiques sérieuses et une diminution considérable des emplois dans l'industrie. Ce critère rejoint nos observations au sujet des externalités de congestion comme motif d'intervention de l'État. Dans de telles situations, il est probable que les travailleurs âgés seront particulièrement désavantagés dans leur recherche d'un emploi.

Les désignations d'industries et de localités pouvaient être faites initialement pour un an, avec deux prolongations de six mois chacune[7]. Comme dans le cas des désignations d'industries à l'échelle nationale, le gouverneur en conseil pouvait désigner une industrie et une localité en se basant sur un mémoire au Cabinet. Toutefois – fait peut-être plus pertinent dans notre optique –, les critères de désignation nationale des industries indiquent clairement que les importations peuvent justifier la désignation d'une industrie, alors que ce n'était pas le cas pour les désignations d'industries et de localités. Toute cause (ou toute combinaison de causes) de nature non cyclique pouvait donner lieu à la désignation, y compris le commerce extérieur.

Il y a eu, en vertu de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*, 22 désignations d'industries et de localités (figure 7-2) qui étaient étroitement liées à un autre programme d'adaptation : le Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre (PAIM)[8]. Une fois qu'une désignation d'industrie et de localité était faite en vertu de ce programme, les responsables des programmes à Travail Canada préparaient la documentation appropriée en vue de la désignation aux termes de la loi. La désignation était habituellement rétroactive pour tenir compte du retard occasionné par la procédure. Les critères appliqués dans le cadre du PAIM pour désigner une industrie et une localité étaient conformes à ceux de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*.

Les programmes de réemploi

Deux programmes d'adaptation de la main-d'œuvre, mis en œuvre au début des années 80, visaient à encourager les travailleurs d'industries désignées ou d'industries et de localités désignées, à trouver un autre emploi : le Programme canadien pour un renouveau industriel (PCRI), pour les travailleurs du textile, du vêtement et de la chaussure (de 1981 à 1986), et le PAIM pour diverses industries

Figure 7-2

Industries et localités désignées en vertu du Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre

Province	Localité	Industries
Terre-Neuve	Buchans	Extraction des métaux
	Corner Brook	Coupe du bois, pâtes et papiers
	Labrador City/Wabush	Extraction du fer; transport ferroviaire (minerai de fer)
	Port-aux-Basques	Transport par eau; services connexes au transport par eau
Nouvelle-Écosse	Glace Bay	Extraction du charbon; produits du poisson; produits chimiques industriels
	Sydney	Fer et aciéries; laminage, revêtement et extrusion des métaux
	North Sydney	Transport par eau; services connexes au transport par eau
Nouveau-Brunswick	McAdam	Coupe du bois; usines de placages et de contre-plaqués
Québec	Asbestos/Thetford-Mines	Extraction de l'amiante
	Gagnon/Fermont	Extraction du fer; transport ferroviaire (minerai de fer)
	Montmagny/L'Islet	Fabrication de carrosseries de camions et de remorques; fabrication de gros appareils ménagers
	Murdochville/Grande-Vallée	Extractions des métaux; produits des scieries, des ateliers de rabotage et des usines de bardeaux; pâtes et papiers
	Port-Cartier/Sept-Îles/ Schefferville	Coupe du bois; pâtes et papiers; extraction du fer (extraction du fer et fabrication de boulettes de fer); transport ferroviaire (minerai de fer)
	Tracy/Sorel	Chantiers navals
Ontario	Brantford	Fonderies de fer; fabrication de machines agricoles
	Chatham	Fabrication de produits en caoutchouc liés à l'automobile; fabrication d'accessoires en tissu pour l'automobile; fabrication de véhicules à moteur; fabrication de verre et de produits du verre liés à l'automobile; fabrication de carrosseries de camions et de remorques
	Kitchener/Waterloo	Fabrication de produits du caoutchouc liés à l'automobile; fabrication d'accessoires en tissu pour l'automobile; fabrication de véhicules à moteur; fabrication de pièces et d'accessoires pour véhicules à moteur; fabrication de verre et de produits du verre liés à l'automobile; fabrication de carrosseries de camions et de remorques
	Sudbury	Extraction de divers métaux; fonte et affinage
	Windsor	Fabrication de produits en caoutchouc liés à l'automobile; fabrication d'accessoires en tissu pour l'automobile; fabrication de véhicules à moteur; fabrication de pièces et d'accessoires pour véhicules à moteur; fabrication de verre et de produits du verre liés à l'automobile; fabrication de carrosseries de camions et de remorques
Colombie-Britannique	Logan Lake	Coupe du bois; extraction de métaux; scieries; ateliers de rabotage et usines de bardeaux
	Nelson	Coupe du bois; scieries, ateliers de rabotage et usines de bardeaux; placages et contre-plaqués; pâtes et papiers
	Port Alberni	Coupe du bois; scieries, ateliers de rabotage et usines de bardeaux; placages et contre-plaqués; pâtes et papiers
	Salmon Arm	Coupe du bois; scieries, ateliers de rabotage et usines de bardeaux; placages et contre-plaqués

Source: Travail Canada, *Rapport sur l'application de la Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs, du 1er juillet 1986 au 30 septembre 1986*, Ottawa, 1986, pages 23 et 24.

et localités (de 1981 à 1987). Le PCRI et le PAIM comportaient certaines caractéristiques dans leur conception ou dans leur exécution qui touchaient non seulement la main-d'œuvre, mais aussi les entreprises. C'est seulement au premier aspect que nous nous intéressons ici.

Le PAIM prévoyait certaines désignations d'industries et de localités (mais pas de désignation des seules industries) à certaines conditions. Ainsi, il fallait : 1) accorder une attention particulière aux bouleversements qui découlent de transformations structurelles dans l'ensemble de l'industrie; 2) que le bouleversement soit récent; et 3) que la perturbation dans la localité soit importante. On ne faisait pas proprement mention des perturbations causées par le commerce extérieur. Les désignations étaient faites sur proposition dans un mémoire au Cabinet, sans audiences ni décisions écrites, seulement par décret[9].

Le recours à des désignations d'industries et de localités, plutôt que d'industries seulement, avait l'avantage de permettre une concentration des ressources dans les régions où le besoin était le plus grand, parce que les problèmes de congestion du marché du travail risquaient de s'y faire particulièrement sentir, compte tenu de l'importance des industries pour les collectivités locales. Toutefois, il est difficile de déterminer si un bouleversement est permanent et structurel, plutôt que temporaire et facilement reversible. Comme nous l'avons fait observer au chapitre 2, le déclin de l'industrie automobile au début des années 80 était essentiellement cyclique, tandis que celui de la construction navale était permanent, mais les deux industries ont été désignées en vertu du PAIM. On voit donc, avec le recul, que cette désignation n'était pas appropriée pour l'automobile mais l'était pour la construction navale.

Nous avons décrit en détail le Programme canadien pour un renouveau industriel (PCRI) au chapitre 6. Le volet réemploi du PCRI visait à stimuler la restructuration et la modernisation des industries du textile, du vêtement et de la chaussure, et à réduire la forte dépendance de certaines localités à l'égard de ces industries. À ce titre, on pouvait facilement justifier le volet main-d'œuvre d'un programme qui visait à abolir graduellement les mesures spéciales d'importation et à aider les travailleurs déplacés en prévision d'une telle mesure, ainsi que ceux déplacés à cause de la restructuration.

Certification des mises à pied et des travailleurs et recours aux programmes

Les programmes de préretraite

Les critères et les procédures de certification des travailleurs et des mises à pied, ainsi que le recours aux programmes de préretraite, ont changé considérablement de 1971 à 1987. C'est pourquoi notre propos comportera ici trois parties distinctes mais apparentées : le textile et le vêtement de 1971 à 1982, la chaussure et le tannage de 1978 à 1982 et les prestations d'adaptation pour les travailleurs de 1982 à 1987. Comme nous le verrons, les critères de préretraite ont été modifiés pendant cette période afin d'accroître le nombre de personnes admissibles. Par conséquent, le recours aux programmes a augmenté. À l'appendice E, nous présentons des extraits choisis des lois et règlements concernant les programmes de prestations de préretraite et de réemploi.

Textile et vêtement, de 1971 à 1982 — La certification d'un travailleur du textile ou du vêtement admissible à la préretraite se faisait en deux étapes. Premièrement, la Commission du textile et du vêtement (CTV) devait certifier la mise à pied en déterminant que :

1 l'effectif de l'employeur (soit global, soit dans une usine donnée) devait être réduit pour une période d'au moins quatre semaines, d'au moins 10 %, ou 50 employés si ce nombre est inférieur;

2 les mises à pied sont attribuables directement à une réduction des droits de douane, à une quelconque condition établie par le gouvernement fédéral relativement à une protection spéciale, ou encore à la constatation, par la CTV, d'un préjudice grave mais pour lequel aucune mesure spéciale de protection n'a été mise en œuvre.

Il faut noter que la mise à pied certifiée pouvait comprendre des travailleurs de tous les âges et pas seulement ceux qui sont admissibles au programme de préretraite.

Lorsque la CTV avait certifié la mise à pied, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada pouvait évaluer si un travailleur qui était employé dans l'industrie désignée et touché par une mise à pied certifiée était admissible à la prestation. Ces critères d'admissibilité des travailleurs étaient respectés si :

3 le travailleur mis à pied était âgé de 54 à 65 ans, avait travaillé dans l'industrie désignée pendant 10 des 15 dernières années, à raison d'au moins 1 000 heures par an, avait épuisé ses prestations d'assurance-chômage et était incapable de trouver du travail (avec ou sans formation supplémentaire ou aide au relogement), ou avait accepté un emploi pour lequel il gagnait moins que son salaire hebdomadaire moyen antérieur.

Les travailleurs considérés comme admissibles recevaient une préretraite égale aux deux tiers de leur

rémunération assurable. On en déduisait les gains d'un emploi, les prestations de retraite, les paies de vacances et ainsi de suite. La préretraite était versée comme une prestation d'assurance-chômage ordinaire, mais prenait fin au moment du réemploi. Le programme prévoyait que l'on examinerait annuellement le dossier de chaque prestataire pour s'assurer qu'il était toujours admissible aux prestations.

La procédure de certification d'une mise à pied pouvait être amorcée par un syndicat ou tout autre groupe de travailleurs représentatif. Puisque nous ne disposons pas de décisions écrites au sujet des points 1 et 2, il nous est impossible de déterminer la méthode utilisée pour lier les importations aux réductions marginales de l'effectif de l'entreprise. Par conséquent, nous ne pouvons pas évaluer l'approche adoptée par la Commission du textile et du vêtement pour déterminer l'importance des échanges comme cause de variation de l'emploi.

Le programme de préretraite était conçu comme un mécanisme de dernier recours visant à maintenir le revenu des travailleurs âgés ayant longtemps travaillé dans une industrie et n'ayant aucune perspective d'emploi. Il y a de bonnes raisons pour aider ces travailleurs, qui ont probablement acquis des qualifications propres à l'entreprise et à l'industrie et peut-être difficiles à utiliser ailleurs. En général, selon l'ordre d'ancienneté, les travailleurs âgés sont les derniers à être mis à pied. Dans toute industrie dont le nombre d'emplois diminue, ce sont les jeunes travailleurs qui sont d'abord mis à pied, qui sont les plus mobiles et qui ont les meilleures chances de trouver un autre poste; c'est le contraire pour les travailleurs âgés. Par conséquent, il semble optimal, du point de vue social, de permettre la contraction de l'emploi en gardant les travailleurs âgés dans l'industrie en déclin jusqu'à ce qu'ils soient mis à pied en fonction de l'ancienneté (étant donné qu'ils continuent à travailler de façon productive et que leur production n'est pas perdue à jamais pour la société), tandis que l'on encourage les jeunes travailleurs, plus mobiles, à chercher un emploi dans les secteurs de l'économie en croissance. Autrement dit, il semble que les critères d'équité et d'efficience soient respectés du point de vue de la certification des travailleurs.

Il était à prévoir, pour un certain nombre de raisons, que les travailleurs auraient peu recours au programme de préretraite de 1971 à 1982. D'abord, les mises à pied étaient habituellement fonction de l'ancienneté – les travailleurs âgés, qui faisaient partie de l'effectif depuis longtemps, étaient donc les derniers à partir – et les effectifs du textile et du vêtement n'ont pas diminué sensiblement de 1971 à 1981 (tableau 7-1). Ensuite, il fallait que les mises à pied soient directement attribuables à des réductions des droits de douane, à une condition établie relativement à une protection spéciale, ou à la constatation, par la Commission du textile et du vêtement, d'un préjudice grave, mais sans que le gouvernement fédéral n'intervienne, par exemple, par des mesures spéciales d'importation[10]. Or les droits de douane sur le textile et le vêtement ont diminué lentement[11]; les restrictions quantitatives n'ont pas été assouplies mais renforcées lors des renouvellements successifs de l'Arrangement multifibres; et les recommandations de la CTV ont été habituellement suivies. Les données du tableau 7-2 corroborent l'opinion selon laquelle, compte tenu des procédures de certification des mises à pied et des travailleurs, des tendances de l'emploi dans le textile et le vêtement, et du maintien de la protection spéciale, le recours aux programmes serait faible.

Idéalement, cependant, nous aimerions aussi connaître le nombre de travailleurs faisant état du nombre requis d'années et d'heures dans l'industrie désignée, afin de le comparer aux données concernant le recours au programme. Puisque ce n'est malheureusement pas le cas, il est utile de connaître le nombre de personnes dans les fourchettes d'âges de 45 à 54 ans et de 55 à 64 ans (tableau 7-3). Cet indicateur quelque peu approximatif de la population admissible montre que le recours au programme a été faible.

Chaussure et tannage, de 1978 à 1982 — Les procédures et les critères de certification en vertu du Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation (travailleurs des industries de la chaussure et du tannage) étaient très semblables à ceux que nous venons de décrire pour le textile et le vêtement. Il y avait toutefois plusieurs différences :

- c'est à l'Office d'expansion des entreprises (OEE) qu'il incombait de certifier une mise à pied;

- dans une modification apportée au règlement en 1979, une mise à pied était définie précisément comme « la cessation involontaire, pour une période indéfinie, de l'emploi d'une personne engagée par un fabricant, à la suite d'une réduction du personnel de ce fabricant »;

- conformément à la modification de 1979, les mises à pied devaient être directement attribuables à la concurrence des importations qui avait causé « i) une augmentation, sur le marché canadien, du nombre de chaussures fabriquées ou transformées à l'étranger, et ii) une diminution de la production de chaussures du fabricant ».

Malgré ces différences, la certification des travailleurs du textile et du vêtement conserve sa raison d'être pour les travailleurs âgés de la chaussure et du tannage. Nous nous

Tableau 7-1

Nombre d'employés[1] dans certaines industries manufacturières[2], Canada, 1961-1985
En milliers

	Textile	Vêtement	Chaussure	Bonneterie	Chantiers navals	Pâtes et papiers	Total – secteur manufacturier
1961	62,2	93,3	21,9	22,7	15,0	63,8	1 352,6
1962	65,1	91,7	21,6	22,8	17,6	64,6	1 389,5
1963	67,3	92,3	21,2	22,6	18,0	65,0	1 425,4
1964	71,3	96,4	20,5	23,0	17,1	67,7	1 491,3
1965	73,5	98,7	20,4	24,1	18,6	69,9	1 570,3
1966	74,0	99,7	20,6	23,6	19,5	73,5	1 646,0
1967	74,1	98,3	20,1	22,8	18,9	74,0	1 652,8
1968	70,2	97,6	20,1	23,8	15,7	73,5	1 642,4
1969	72,2	99,1	19,8	24,7	15,2	75,4	1 675,3
1970	69,7	97,4	17,8	23,7	13,8	80,4	1 637,0
1971	69,4	98,5	17,6	23,9	13,3	79,4	1 628,4
1972	74,2	102,0	17,0	24,7	14,6	79,0	1 676,1
1973	76,9	104,3	16,8	25,9	15,1	80,1	1 751,1
1974	75,6	101,7	16,4	25,5	14,7	86,2	1 786,0
1975	71,1	100,5	16,9	24,7	16,3	84,0	1 741,2
1976	68,2	101,7	16,5	23,5	15,5	87,0	1 743,0
1977	65,5	94,9	14,5	20,6	14,6	84,5	1 704,6
1978	67,8	99,8	15,2	20,0	13,5	85,6	1 790,6
1979	69,2	100,3	16,2	21,1	16,0	87,1	1 855,4
1980	68,2	96,1	15,5	21,2	17,2	86,9	1 850,4
1981	67,7	95,9	16,5	20,5	16,7	87,9	1 854,0
1982	59,4	91,3	14,4	18,3	16,2	83,1	1 709,4
1983	63,4	93,2	15,1	19,6	11,7	79,2	1 678,0
1984	63,6	93,8	15,6	19,4	10,7	79,4	1 729,1
1985	61,2	114,3	14,9	18,9	11,0	77,6	1 774,0

1 Nombre total d'employés affectés à la production et à l'administration, selon la répartition de la Classification type des industries (CTI) de 1970.
2 Dans la plupart des cas, il n'existe aucune série continue pour toute la période dans une même catégorie, étant donné l'évolution des définitions de la CTI. Il a fallu convertir les données du textile à partir des définitions de la CTI de 1960 pour les données de 1961 à 1969. (Le lien entre les données relatives aux années 60 et celles relatives aux années 70 a été rendu possible par le fait que les données de 1970 et de 1971 ont été publiées à la fois selon les définitions de 1960 et de 1970.) Pour les autres industries indiquées ici, les données reposent sur des définitions uniformes jusqu'à 1982. L'utilisation de la CTI de 1980, pour les données concernant 1983, a entraîné des changements pour toutes les industries, à l'exception des chantiers navals et des pâtes et papiers. Par ailleurs, les données relatives à 1981 et à 1982 existaient dans les versions de 1970 et de 1980 de la CTI, ce qui a permis de lier les deux séries.

SOURCE D'après des données de Statistique Canada, *Industries manufacturières du Canada*, n° 31-203 au catalogue (diverses années).

attendions, pour des raisons analogues à celles dont nous avons fait état au sujet des travailleurs du textile et du vêtement, à ce que les travailleurs de la chaussure et du tannage n'aient pas beaucoup recours aux programmes de préretraite. Les chiffres du tableau 7-2 pour la période 1978-1982 corroborent cette hypothèse.

Prestations d'adaptation pour les travailleurs, de 1982 à 1987 — La Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs a regroupé les procédures de certification des mises à pied, qui relevaient auparavant de la CTV et de l'OEE, pour les confier à un nouvel organisme spécialement créé, l'Office d'aide à l'adaptation des travailleurs (OAAT). L'OAAT était aussi chargé de la certification des mises à pied pour toutes les nouvelles désignations faites en vertu de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*. Toutefois, ce sont les travailleurs des industries du textile, du vêtement et de la chaussure qui ont constitué de loin le plus grand groupe de bénéficiaires en vertu de ce programme (voir le tableau 7-2).

La procédure de certification des mises à pied en vertu de la loi précitée était semblable à celle que nous connaissions déjà pour les travailleurs de la chaussure, du textile et du vêtement. L'OAAT devait certifier, pour chaque travailleur touché par une mise à pied certifiée, que :

Tableau 7-2

Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs, dépenses (en millions de dollars) et nombre de dossiers par catégorie, 1972-1986[1]

	Ensemble du PPAT			Textile et vêtement		Chaussure et tannage		PAIM et PMAIM[2]	
	Dépenses	Nombre de dossiers actifs	Prestations moyennes par semaine	Dépenses	Nombre de dossiers actifs	Dépenses	Nombre de dossiers actifs	Dépenses	Nombre de dossiers actifs
			En dollars						
Année financière :									
1972-1973	0,2	96	47	0,2	96	...	...	...	...
1973-1974	0,3	114	50	0,3	114	...	...	...	...
1974-1975	0,4	108	57	0,4	108	...	...	...	...
1975-1976	0,5	168	77	0,5	168	...	...	...	...
1976-1977	1,1	302	82	1,1	302	...	...	...	...
1977-1978	2,1	387	92	2,1	387	--	..	...	...
1978-1979	2,6	460	116	2,5	446	0,1	14	...	...
1979-1980	3,3	511	129	3,1	489	0,2	22	...	...
1980-1981	3,8	531	155	3,6	512	0,2	19	...	...
1981-1982	5,1	765	158	4,8	716	0,3	49	...	...
1982-1983	9,4	1 632	148	8,3	1 350	0,6	90	0,5	192
1983-1984	24,3	3 326	174	19,5	2 418	1,8	233	3,0	675
1984-1985	42,2	4 814	184	32,6	3 735	2,9	326	6,7	753
1985-1986	59,7	6 947	199	45,3	5 199	4,7	597	9,7	1 151

1 Le Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs a existé de 1982 à 1986. Il existait auparavant des programmes de préretraite distincts pour le textile et le vêtement, et pour la chaussure et le tannage. À noter que le tableau indique ici les dépenses cumulatives pour chaque année, mais le nombre de dossiers d'après les statistiques de la fin de l'année.

2 PAIM = Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre; PMAIM = Programme modifié d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre.

SOURCE Travail Canada, « Le Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs », Ottawa, 1986.

- le travailleur avait été mis à pied;

- l'établissement canadien d'où il avait été mis à pied faisait partie d'une industrie désignée;

- le nombre des employés de l'établissement canadien en question avait été réduit par suite de mises à pied, pendant une période de 12 mois (comprenant la date de la mise à pied du travailleur en question) d'au moins 10 %, ou si la diminution était inférieure à 10 %, d'au moins 50 employés; et

- que la mise à pied résultait de l'adaptation économique décrite plus haut.

Ces critères sont semblables à ceux dont nous avons déjà parlé pour les années 70. Mais comme dans le cas de la Commission du textile et du vêtement et de l'Office d'expansion des entreprises, la certification ne repose sur aucune décision écrite. Toutefois, les rapports annuels sur l'administration des prestations d'adaptation pour les travailleurs indiquent que les personnes qui demandaient la certification ne l'obtenaient pas toujours, parce qu'il arrivait que les mises à pied n'aient pas lieu dans l'industrie désignée.

Lorsque l'OAAT avait certifié la mise à pied, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada certifiait que le travailleur avait l'âge requis, le nombre requis d'années de travail dans l'industrie désignée, et le reste. Ces conditions étaient essentiellement les mêmes que celles qui avaient cours avant 1982 pour les travailleurs de la chaussure, du textile et du vêtement. Néanmoins, la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* de 1982 et ses modifications de 1983 ont apporté un certain nombre de changements aux procédures de certification des mises à pied et des travailleurs, qui ont considérablement élargi ces critères d'admissibilité :

- En 1982, les personnes âgées de 50 à 53 ans pouvaient être certifiées si elles avaient été employées dans l'industrie

Tableau 7-3

Population active[1] dans certaines industries vulnérables aux échanges, Canada, 1971 et 1981

	Tous âges		45 à 54 ans				55 à 64 ans			
			1971		1981		1971		1981	
	1971	1981	Nombre de personnes	Rapport à la population active de l'industrie	Nombre de personnes	Rapport à la population active de l'industrie	Nombre de personnes	Rapport à la population active de l'industrie	Nombre de personnes	Rapport à la population active de l'industrie
	Nombre de personnes			En pourcentage		En pourcentage		En pourcentage		En pourcentage
Textile	68 785	83 440	12 125	17,6	13 655	16,4	7 705	11,2	9 260	11,1
Bonneterie	18 315	22 645	2 830	15,5	3 815	16,8	1 960	10,7	2 075	9,2
Vêtement	94 700	130 020	16 520	17,4	23 465	18,0	11 160	11,8	12 460	9,6
Confection de chaussure	18 040	20 005	2 745	15,2	2 910	14,5	1 910	10,6	1 765	8,8
Toutes industries manufacturières	1 707 335	2 279 360	315 005	18,5	375 395	16,5	186 815	10,9	238 620	14,5

1 Les données indiquées ici ne se comparent pas à celles des autres tableaux du présent chapitre, en raison de différences relatives au domaine observé, à la méthodologie et aux périodes considérées entre le Recensement des manufactures et le Recensement du Canada. En particulier, le Recensement du Canada mesure la population active à un moment particulier dans le temps, tient compte à la fois des personnes qui travaillent et des sans emploi, et repose sur un échantillon de 20 %. En revanche, le Recensement des manufactures mesure l'emploi sur une période d'un an, s'attache au nombre d'années-personnes et n'est pas établi à partir d'un échantillon.

SOURCE D'après des données provenant de Statistique Canada, Recensement du Canada, 1971 et 1981.

désignée pendant 30 ans avant la mise à pied, à raison d'au moins 1 000 heures par année. En 1983, la procédure a été transformée : si la somme de son âge et du nombre de ses années de service dans une industrie désignée était de 80 années ou plus, la personne devenait admissible (« règle de 80 »). (En pratique, l'OAAT a établi à 47 ans l'âge minimum probable d'un travailleur admissible.) Toutefois, en 1982 et en 1983, les demandeurs qui répondaient à cette exigence devaient démontrer qu'ils étaient aux prises avec de graves difficultés financières.

• La formulation anglaise initiale de 1982 de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* et du règlement concernant la chaussure et le tannage définissait la mise à pied comme une perte d'emploi *involontaire* pendant une période indéterminée, tandis que la formulation française de la loi omettait cette caractéristique. En 1983, la loi était modifiée, dans ses versions anglaise et française, pour définir la mise à pied simplement comme « la perte par un employé, pendant une période indéterminée, de son emploi . . . ».

• Avant 1982, pour qu'une mise à pied soit certifiée dans les industries du textile et du vêtement, elle devait être directement attribuable à des mesures commerciales précises (ou à l'absence de ces mesures), tandis que dans l'industrie de la chaussure, elle devait être directement imputable à une baisse de la production intérieure et à une augmentation de la part des importations sur le marché canadien. À partir de 1982, ces relations de cause à effet n'étaient plus nécessaires dans les trois industries. Au lieu de cela, en effet, la mise à pied pouvait être certifiée si l'industrie faisait face, à l'échelle du Canada, à une adaptation non cyclique à cause de la concurrence des importations ou d'une restructuration encouragée par l'État. Pour les désignations d'industries et de localités, aucune justification liée au commerce extérieur ou à la restructuration n'était nécessaire[12].

Ces changements ont eu pour effet, entre autres, de permettre aux travailleurs âgés de se déclarer volontairement excédentaires sans perdre leur admissibilité à la préretraite. En d'autres termes, si un employeur devait réduire son effectif de 60 salariés, il pouvait demander aux travailleurs âgés s'ils étaient prêts à accepter une mise à pied, en dépit du fait que leur ancienneté les aurait normalement protégés. On encourageait ainsi les jeunes travailleurs à entrer à l'emploi d'industries vulnérables à la concurrence internationale et à y rester, alors qu'il aurait pu être plus utile de les orienter ailleurs. Par conséquent, il n'est pas sûr qu'un tel changement pourrait se justifier au nom de l'efficience ou de l'équité.

Un autre effet des modifications apportées à la loi et à son lien avec le PAIM a été l'élargissement, après 1982, des causes possibles de la mise à pied. On peut présenter beaucoup d'arguments en faveur d'un tel changement au nom de l'équité et de l'efficience économique (pour atténuer la congestion d'un marché du travail local). Il est néanmoins difficile de discerner la façon dont ces nouveaux critères ont été appliqués à la certification des mises à pied, car les rapports annuels sur l'administration de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* n'abordent pas cet aspect. Les fonctionnaires de l'OAAT nous expliquent que l'application de ce critère consistait à demander à l'employeur si la mise à pied était attribuable à une restructuration ou à la concurrence des importations. Pour les mises à pied liées à la restructuration dans les industries du textile, du vêtement et de la chaussure, on contactait également l'OCRI.

Au début des années 80, on a assisté à un déclin de l'emploi dans le textile, le vêtement et la chaussure, mais peu de changements par la suite (sauf dans le vêtement). Compte tenu de ce recul et des changements apportés aux procédures de certification, nous nous attendions que le recours aux programmes de préretraite augmente, ce qui s'est précisément passé. Il est intéressant de se demander lequel des facteurs déjà mentionnés a déclenché cette augmentation : le chômage volontaire, l'absence de lien démontré entre la mise à pied et des mesures précises concernant le commerce extérieur, l'abaissement du critère d'âge, l'accroissement du chômage à cause de la récession, ou encore le fait que les désignations correspondaient à une période déterminée. Sans avoir de réponses définitives à ces questions, nous disposons de certains indicateurs utiles.

En 1985, le ministère fédéral du Travail a réalisé une analyse approfondie de l'incidence de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* sur la certification des mises à pied et des travailleurs, compte tenu, en particulier, des modifications apportées à la loi en 1983[13]. L'analyse révélait une augmentation sensible (de 10,8 % avant la modification de 1983 à 24,8 % après) du nombre de travailleurs âgés de 54 à 64 ans licenciés dans le cadre de mises à pied certifiées par l'OAAT. Au sujet de la « règle de 80 », 6,7 % des prestataires en 1984-1985 avaient 54 ans ou moins, contre 2 % seulement en 1982. Les entreprises peuvent également avoir utilisé le programme pour abaisser leur masse salariale quand les travailleurs âgés recevaient un salaire supérieur à cause de leur ancienneté. Enfin, l'élargissement des critères relatifs à la cause des mises à pied a probablement eu aussi pour effet d'accroître le recours au programme.

L'étude réalisée par Travail Canada comprenait aussi un profil des prestataires (tableau 7-4), qui démontre que ceux-ci travaillaient depuis très longtemps dans leur entreprise et dans le secteur désigné. Le tableau permet de constater que les travailleurs du textile, du vêtement, de la chaussure et du tannage avaient des niveaux d'instruction très inférieurs à ceux des autres prestataires et qu'ils ne pouvaient compter sur aucun régime de pension dans l'entreprise, que ce soit avant ou après 65 ans. Les données indiquent clairement que les travailleurs âgés des industries du textile, du vêtement et de la chaussure sont moins bien préparés que ceux des autres industries pour faire face aux problèmes d'adaptation.

Résumé — Nous constatons que les critères de certification en vertu desquels les travailleurs devenaient admissibles aux programmes de préretraite ont été graduellement assouplis au début des années 80. Ainsi, il n'était plus nécessaire d'établir un lien entre la fermeture d'une usine et une mesure précise relative au commerce. Les mises à pied pouvaient être volontaires ou involontaires; enfin, le critère combiné de l'âge et de l'ancienneté rendaient des travailleurs plus jeunes admissibles aux prestations. Ces changements ont donné lieu à une augmentation sensible du nombre de prestataires si l'on considère, par exemple, que le nombre de dossiers actifs est passé, de 1981-1982 à 1985-1986, de 716 à 5 199 dans le textile et le vêtement, et de 49 à 597 dans la chaussure et le tannage. On voit donc qu'il faut accorder beaucoup d'attention aux critères de certification des travailleurs, étant donné qu'ils ont une nette influence sur le recours au programme, comme le démontre aussi de façon éloquente l'expérience des États-Unis en matière d'aide aux travailleurs des industries vulnérables au commerce extérieur[14].

Les programmes de réemploi

Le PAIM englobait un certain nombre de programmes d'adaptation de la main-d'œuvre qui visaient à aider les travailleurs dans les industries et les localités désignées (voir la figure 7-1). Il ne s'agissait pas de nouveaux programmes, mais plutôt de programmes existants de la CEIC qui avaient été enrichis. Y étaient admissibles les travailleurs qui avaient subi une mise à pied certifiée dans l'industrie et la localité désignées. La certification émanait du bureau local de la CEIC, qui travaillait à cet égard en collaboration avec l'employeur. Pour pouvoir réclamer la subvention salariale transférable (tableau 7-5), il fallait avoir travaillé dans l'industrie ou avoir été lié à la localité pendant deux des 10 dernières années. Une procédure aussi simple a considérablement amélioré l'administration des programmes d'adaptation par les bureaux locaux de la CEIC. Comme on souhaitait une certification rapide afin que le programme soit plus facile à administrer, des critères d'admissibilité plus détaillés ou plus poussés pour la certification des travailleurs n'auraient probablement pas été appropriés.

La firme Robertson Nickerson Limited a réalisé pour le compte de la CEIC un examen complet du PAIM[15], en se concentrant sur les quatre premières localités désignées en vertu du programme, toutes en mars 1981 : Sydney (Nouvelle-Écosse), Windsor (Ontario), Port-Cartier/Sept-Îles (Québec) et Tracy/Sorel (Québec). Dans la suite du présent texte, il faut se rappeler que les résultats sont dominés par Windsor, qui a représenté 69 % du total des travailleurs admissibles, suivi de Tracy/Sorel (12 %), Port-Cartier/Sept-Îles (9 %) et Sydney (6 %). L'étude de Robertson Nickerson est basée sur les dossiers de la CEIC et sur une enquête téléphonique auprès d'un échantillon de travailleurs admissibles.

Si l'on compare le recours aux divers programmes, le plus important a été de loin le programme de création directe d'emplois, intitulé Programme d'emploi communautaire. On notait dans l'étude que ce programme visait essentiellement à encourager la conservation des compétences professionnelles et à offrir une aide à l'emploi à court terme, ainsi qu'un soutien du revenu pour les travailleurs qui n'avaient plus droit aux prestations d'assurance-chômage[16]. Dans le contexte du PAIM, cette aide était conçue comme un mécanisme transitoire permettant d'attendre que les conditions économiques s'améliorent, soit à l'échelle locale, soit dans le cadre d'une reprise plus générale[17]. Compte tenu de l'ampleur de la récession au début des années 80 – la pire de l'après-guerre au Canada –, il n'est peut-être pas étonnant que le Programme d'emploi communautaire ait été le plus important des programmes regroupés dans le PAIM. Il est en effet plus facile de chercher un emploi quand l'économie est prospère et, si tel avait été le cas, les travailleurs auraient probablement utilisé davantage les autres programmes, qui visaient à promouvoir le réemploi dans le cadre du PAIM.

Parmi les autres programmes rattachés au PAIM, les plus utilisés concernaient la formation et, dans une moindre mesure, la mobilité. Un examen du recours aux programmes offerts en vertu du PAIM selon les régions et les collectivités a permis de constater que là où on prévoyait que les mises à pied seraient permanentes (Port Cartier/Sept-Îles), le principal programme utilisé concernait les allocations de mobilité, tandis que là où, durant la période considérée, l'économie locale montrait des signes de reprise (Windsor), on avait fortement recours à la formation professionnelle (à l'extérieur du cadre du PAIM). Dans les deux autres cas (Sydney et Tracy/Sorel), étant donné que l'on prévoyait une certaine relance de l'économie locale, on

Tableau 7-4

Certaines caractéristiques des prestataires en vertu de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*, Canada, 1984 et 1985[1]

	Ensemble des bénéficiaires	Textile et vêtement	Chaussure et tannage	PAIM
		Nombre d'années		
Âge moyen	59,6	59,5	59,5	59,9
		En pourcentage		
Répartition				
54 ans et moins	6,7	7,8	8,9	2,5
55 à 59 ans	39,6	39,1	35,7	41,8
60 à 64 ans	53,7	53,1	55,2	55,7
		Nombre d'années		
Niveau moyen d'instruction	7,2	6,9	7,0	8,3
		En pourcentage		
Répartition				
0	7,5	8,2	10,4	4,4
1 à 4 années	10,6	11,7	12,2	6,9
5 à 8 années	56,4	59,8	51,3	47,5
9 à 12 années	22,5	19,1	23,9	32,7
		Nombre d'années		
Nombre moyen d'années de service dans				
L'industrie	29,1	28,9	29,9	29,6
L'entreprise	23,6	22,0	26,9	27,6
		En dollars		
Prestations du PPAT				
Prestations hebdomadaires moyennes	192,30	193,00	201,40	186,80
Écart type	53,30	45,40	39,30	77,20
		En pourcentage		
Proportion touchant une retraite de l'entreprise				
Avant 65 ans	11,0	3,6	2,1	37,4
À 65 ans	35,0	26,0	12,8	70,8
Proportion				
D'hommes	57,9	46,9	59,6	91,8
De femmes	42,1	53,1	40,4	8,2
De personnes mariées	73,5	69,8	76,5	84,3
De syndiqués	77,0	76,8	69,1	80,3
Répartition régionale				
Québec	83,8	90,9	86,0	60,8
Ontario	11,9	8,5	14,0	23,0

1 Les données relatives aux prestations d'adaptation pour les travailleurs et à l'âge des prestataires correspondent à la situation en janvier 1985. Toutes les autres données concernent les caractéristiques des prestataires en novembre 1984.

SOURCE Travail Canada, « Labour adjustment benefits policy review », Ottawa, 1985, page 6.

s'est surtout inscrit à des cours hors du milieu de travail plutôt que d'avoir recours aux allocations de mobilité. Toutefois, l'aide financière additionnelle dispensée en vertu du PAIM semble n'avoir eu qu'un effet négligeable sur le choix des travailleurs entre la formation et le déménagement.

Tableau 7-5

Recours aux programmes rattachés au Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre[1], Canada, 1980-1983

En pourcentage

	Proportion des travailleurs	
	Ayant eu recours au programme	N'ayant pas eu recours au programme
Catégorie :		
Formation[2]	26,3	73,6
Apprentissage[3]	5,3	94,6
Mobilité[4]	9,3	90,6
Subvention salariale transférable[5]	4,0	96,0
Programme d'emploi communautaire[6]	55,2	44,7
Préretraite	5,3	94,6

1 D'après les quatre premières désignations d'industries et de collectivités en vertu du PAIM.

2 Remboursement accru (100 % des salaires des stagiaires, jusqu'à concurrence de 250 $ par semaine, la première année) aux entreprises qui forment des personnes en vertu du programme Formation dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée. Ces modalités se comparent au taux actuel de 50 % la première année.

3 Allocations supplémentaires de formation aux apprentis licenciés du programme Formation dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée qui s'inscrivent à des centres de formation approuvés, ou en vertu d'ententes spéciales avec les entreprises.

4 Augmentation de l'aide au relogement (trois fois le montant normal) pour les travailleurs de certaines collectivités.

5 Pour les travailleurs âgés (45 ans et plus) qui ont été licenciés après avoir travaillé pendant au moins deux des 10 dernières années dans la même industrie et ont peu de perspectives de réemploi.

6 Emploi temporaire pour les travailleurs qui épuisaient leurs prestations d'assurance-chômage. Cet emploi permettait d'acquérir de nouveaux droits à l'assurance-chômage.

SOURCE Robertson Nickerson Ltd., « CEIC/ILAP evaluation: Worker survey results », Bulletin d'évaluation des programmes, Working Paper n° 3, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, Ottawa, 1984, page 44; Emploi et Immigration Canada, « Données documentaires sur l'adaptation de la main-d'œuvre », communiqué de presse, Ottawa, 1981; et Emploi et Immigration Canada, *Le Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre (PAIM)*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

Sous de nombreux rapports, le programme d'adaptation de la main-d'œuvre de l'OCRI était semblable au PAIM. Il comprenait essentiellement des volets étoffés de programmes existants de la CEIC. C'est du reste cette dernière, en collaboration avec l'OCRI, qui déterminait l'admissibilité. À l'origine, en janvier 1983, ces prestations n'étaient offertes qu'aux travailleurs du textile, du vêtement et de la chaussure, à l'emploi d'entreprises qui se restructuraient et se rationalisaient en vertu du Programme des secteurs visés de l'OCRI ou à l'emploi d'entreprises situées dans les zones spéciales de l'OCRI. Mais en mars 1984, les programmes améliorés de la CEIC ont été ouverts à tous les travailleurs des trois industries en question. Comme dans le cas du PAIM, pour être admissible à la subvention salariale transférable (qui visait les travailleurs âgés), il fallait être associé depuis plusieurs années à l'industrie.

Les données disponibles semblent indiquer que l'effet des programmes d'adaptation liés à l'OCRI a été très limité. De 1981-1982 à 1985-1986, sur les 57,5 millions de dollars que la CEIC a consacrés à des programmes d'adaptation de la main-d'œuvre dans les industries du textile, du vêtement, de la chaussure et du tannage, 57,1 millions – soit 99 % – ont été dépensés dans le cadre de programmes ordinaires (par opposition aux programmes enrichis) de la CEIC. Autrement dit, on a eu peu recours à la partie améliorée des programmes. Comme l'a fait remarquer le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes,

> On peut faire valoir que les mesures d'adaptation appliquées par la CEIC dans le cadre du PCRI semblent illusoires. C'est-à-dire que sans les avantages accrus du programme (partie qui est pratiquement inutilisée), la plupart des activités ont eu lieu dans le cadre des programmes courants de la CEIC et auraient sans doute eu lieu de toute façon[18].

On a expliqué ce phénomène par le fait que les programmes n'étaient peut-être pas très bien connus des travailleurs, car il n'y aurait eu aucune tentative systématique pour identifier et contacter le groupe admissible. Cela tient peut-être à ce que les programmes de main-d'œuvre rattachés au PCRI étaient financés à même les crédits déjà prévus pour la CEIC et qu'ils n'étaient pas dotés d'un budget propre et identifiable. En outre, même si ces difficultés avaient été aplanies, le niveau de compétence et d'instruction systématique des travailleurs du textile, du vêtement et de la chaussure aurait entravé l'accès de ces derniers aux programmes enrichis du PCRI[19].

Résumé — Ni le PAIM ni le PCRI ne semblent avoir été particulièrement efficaces pour encourager l'adaptation par la promotion du réemploi : l'un offrait essentiellement de l'emploi à court terme tandis que l'autre n'a pratiquement pas été utilisé. Cela s'expliquerait par la récession du début des années 80 et le manque d'information à l'intention des bénéficiaires éventuels du PCRI.

Conclusion

Notre étude des politiques concernant le marché du travail s'est limitée aux programmes visant certaines industries vulnérables au commerce ou certaines localités à l'intérieur de ces industries. Les programmes visaient, d'une part, à offrir une indemnisation de dernier recours aux travailleurs âgés qui avaient peu de chances de réemploi et avaient longtemps travaillé dans l'industrie en question et, d'autre part, à accélérer le réemploi des travailleurs déplacés pour ainsi réduire le coût de l'adaptation, tant pour les travailleurs que pour la société dans son ensemble. Dans les deux cas, ces politiques se justifient par des considérations d'économie et d'équité. En outre, comme nous le verrons au chapitre 8, bien qu'il y ait encore place pour une amélioration, nous considérons que ces politiques sont fondamentalement bonnes.

Dans plusieurs cas – le textile et le vêtement au début des années 70 et dans les années 80, et la chaussure à la fin des années 70 et au début des années 80 – les programmes de préretraite et de réemploi s'inscrivaient dans des politiques qui, du moins au début, prévoyaient l'abolition de la protection spéciale contre les importations. Dans d'autres cas – comme l'automobile et la construction navale – l'adaptation de la main-d'œuvre visait à compléter l'aide continue de l'État à l'industrie, sous forme de mesures spéciales d'importation, de subventions ou de marchés publics. Toutefois, l'abolition de la protection spéciale ou d'autres formes d'aide n'a pas toujours été réalisée. Par conséquent, dans l'examen des divers programmes d'adaptation de la main-d'œuvre, il importe de préciser que les producteurs canadiens n'ont pas eu à faire face à une intensification de la concurrence, comme on le prévoyait. Par conséquent, il n'a pas été vraiment possible de démontrer l'utilité des politiques. En fait, on pourrait soutenir que le nouveau protectionnisme qui inspirait, dans une large mesure, la mise en œuvre des subventions sectorielles et des mesures spéciales d'importation a fini par transformer, du moins en partie, les programmes de préretraite en subventions indirectes aux entreprises grâce à l'assouplissement des critères d'admissibilité au début des années 80[20].

Il faut se rappeler qu'il existe plusieurs politiques-cadres visant à faciliter le changement. Nous en avons mentionné un certain nombre dans le premier paragraphe du présent chapitre, mais il y en a d'autres[21] qui contiennent diverses dispositions législatives. Ainsi, dans la plupart des provinces, la loi fixe le préavis minimum de licenciement collectif et garantit aux travailleurs des droits entiers aux régimes de retraite lors de la fermeture d'une usine, d'un service important ou d'une division, même si les conditions habituelles d'acquisition de ces droits ne sont pas remplies. Parfois aussi, la loi régit les indemnités de départ. Mais les négociations collectives prévoient aussi des préavis de licenciement, des indemnités de départ et des régimes de retraite[22]. Et bien que ces programmes et prestations facilitent vraisemblablement l'adaptation aux grands changements, il y aura toujours des laissés pour compte pour qui il faudra mettre sur pied des programmes comme ceux destinés aux travailleurs âgés, adoptés dans les années 70 et 80 et, bien entendu, les programmes de réemploi.

8 L'adaptation dans un monde imparfait

Dans ce dernier chapitre, le Conseil formule un ensemble de principes susceptibles d'aider le gouvernement à gérer l'adaptation et, en particulier, à faire face aux demandes d'intervention engendrées par les pressions de la concurrence. Comme nous l'avons vu, les gouvernements doivent agir dans un monde imparfait; ils subissent les contraintes héritées du passé et les pressions de nombreux groupes de la société. Néanmoins, ils disposent d'une grande marge de manœuvre pour gérer l'adaptation et les décisions qu'ils prennent ont des conséquences d'une portée considérable.

Dans les chapitres précédents, nous avons résumé les résultats de notre examen de l'adaptation continuelle des entreprises et des travailleurs canadiens, ainsi que nos recherches sur le fonctionnement des politiques spéciales d'adaptation sectorielle. Nos observations nous amènent à conclure que l'on peut en général se fier au marché canadien, qui est structuré par des politiques-cadres judicieuses, pour qu'il émette les signaux – évolution des prix, pénuries, excédents – qui orienteront la main-d'œuvre et les capitaux vers une adaptation positive.

Cela ne veut pas dire pour autant que le mécanisme de marché soit exempt de lacunes – le chapitre 1 révèle par exemple des imperfections au chapitre de la formation – ou que l'adaptation s'effectue toujours sans heurts et sans douleur. Néanmoins, nos observations nous amènent à privilégier l'adaptation par le biais des politiques-cadres (qui comprennent, comme nous allons le voir, les politiques visant le marché du travail) et à considérer les politiques sectorielles spéciales comme des exceptions, auxquelles il ne faut recourir que dans des conjonctures particulières et après avoir établi des mécanismes précis pour évaluer leurs effets. En conséquence,

1 Nous recommandons que les gouvernements fassent tous les efforts possibles pour élaborer, maintenir et renforcer des politiques-cadres qui facilitent et favorisent le déplacement des ressources des activités moins productives vers les activités plus productives, de la manière la moins coûteuse pour la société.

Les politiques sectorielles devraient, où qu'elles soient adoptées, respecter le même principe.

Les politiques sectorielles

Notre analyse des politiques sectorielles d'aide à l'adaptation indique que ces politiques, dont l'objectif était pourtant de favoriser l'adaptation au changement, ont, dans les faits, retardé cette adaptation. De toute évidence, les bonnes intentions ne suffisent pas. Étant donné que les objectifs et les déclarations à l'origine de ces politiques allaient en général dans le sens de l'adaptation positive, nos propositions et recommandations visent ici à aligner la mise en œuvre des politiques sur les objectifs poursuivis.

Aider la main-d'œuvre, et non les entreprises

Dans l'examen général des mérites relatifs des politiques d'aide à l'adaptation de la main-d'œuvre et des entreprises (voir le chapitre 1), nous avons franchement pris position en faveur de programmes qui aident les travailleurs plutôt que les entreprises. Notre analyse du fonctionnement des programmes d'aide aux entreprises dans la pratique (voir le chapitre 6) confirme la justesse de ce point de vue.

Les subventions accordées aux entreprises et aux industries pour moderniser leur équipement, en dépit des objectifs poursuivis, n'ont pas favorisé l'adaptation. Bien qu'il soit théoriquement possible d'encourager l'accroissement des investissements du secteur privé au moyen de subventions, nous en arrivons, après vérification, aux conclusions suivantes : 1) en général, les subventions à la modernisation n'ont pas encouragé les entreprises à effectuer de nouveaux investissements; et 2) les programmes de subventions ne se justifiaient pas par des considérations d'efficience où d'équité. Ces conclusions s'imposent en effet, que le programme soit administré par un ministère ou par un organisme indépendant, que l'industrie visée se trouve aux prises avec la concurrence internationale au Canada ou sur les marchés d'exportation, et, enfin, que le programme poursuive spécifiquement ou non un objectif d'apport différentiel.

Par contre, il existe de solides arguments en faveur de l'intervention gouvernementale quand elle vise à faciliter l'adaptation des travailleurs. Les mesures d'adaptation de la

main-d'œuvre que nous avons examinées sont conformes, dans leur esprit, aux fondements et aux objectifs de l'adaptation positive. Si elles n'ont pas vraiment pu faire la preuve de leur utilité jusqu'ici, c'est parce que d'autres programmes sectoriels (restrictions quantitatives et subventions aux entreprises) ont en fait retardé l'adaptation. Par conséquent,

2 Nous recommandons que le gouvernement, lorsque la concurrence internationale a des effets néfastes sur une industrie ou une entreprise particulière, adopte des politiques d'adaptation de la main-d'œuvre plutôt que de subventionner l'industrie ou l'entreprise pour qu'elle modernise son équipement.

Cette recommandation s'inspire du fait que les ressources sont rares[1] et que le Canada ne peut se permettre d'adopter des programmes de subventions à la modernisation qui ont un faible rendement. Cependant, notre recommandation ne s'applique qu'aux subventions de modernisation accordées à des industries particulières qui subissent les contrecoups de la concurrence internationale. Les autres formes d'aide publique aux entreprises (y compris le soutien à la recherche appliquée et l'aide aux petites entreprises), qui constituent la majeure partie de l'aide aux entreprises et à l'industrie, n'ont pas été étudiées ici.

Pour une utilisation efficace des quotas

Les quotas donnent à la main-d'œuvre et au capital le temps de s'adapter. Dans la mesure où une forte augmentation des importations risque de causer un « grave préjudice » aux producteurs du pays, on est fondé à donner à l'industrie un moment de répit pour lui permettre de s'adapter. Par conséquent, nous appuyons l'utilisation des quotas qui visent à aider les industries mises en difficulté par la concurrence internationale, à condition que le Canada corrige les erreurs commises dans le passé. C'est pourquoi

3 Nous recommandons que les quotas à l'importation soient :

- **globaux, et non bilatéraux;**
- **temporaires, et non permanents;**
- **éliminés graduellement (dégressifs), et non constants; et**
- **qu'il y ait une date prévue pour leur levée.**

Ces lignes directrices découlent directement des conclusions énoncées dans le chapitre 5 concernant le peu de sérieux que l'on accorde aux dates de retrait fixées par le gouvernement, la nécessité d'utiliser le moment de répit fourni par les quotas pour favoriser, au lieu de retarder, l'adaptation, et les avantages des quotas globaux par rapport aux quotas bilatéraux. Il convient de faire remarquer que les quotas globaux ne sont pas aussi draconiens qu'on pourrait le croire. En effet, bien que le quota global s'applique à toutes les sources étrangères d'approvisionnement, il vise un produit particulier et même, dans certains cas, une fourchette de prix précise. Un quota global peut donc s'appliquer à une gamme choisie de produits à la condition que cette gamme ne soit pas étroite et surtout pas étroite au point que le quota remplace des restrictions sélectives.

Nous tenons aussi à faire remarquer que même si notre analyse s'est limitée aux trois outils d'intervention gouvernementale qui ont été utilisés pour soutenir un groupe choisi d'industries, il existe d'autres moyens de combattre les effets perturbateurs des importations. Le Canada peut, par exemple, riposter aux exportations subventionnées en imposant des droits compensatoires ou en ayant recours, le cas échéant, aux droits antidumping. Dans le présent rapport de recherche, nous ne traitons pas de ces mécanismes, qui sont tout à fait distincts des trois instruments que nous avons étudiés, et nous nous contentons de mentionner qu'ils peuvent servir à soulager, dans certaines circonstances, les entreprises ébranlées par la concurrence des importations.

Dans les recommandations 4, 5, 6 et 7 qui suivent, nous développons les principes d'une application judicieuse des quotas, qui sont, à notre avis, l'instrument approprié pour combattre sur une base sectorielle les perturbations causées par les importations. Cependant, quelques-uns des principes énoncés ci-dessous (en particulier dans les recommandations 4 et 5) pourraient être appliqués à l'adoption d'autres politiques sectorielles – aux programmes de subventions, par exemple – si les gouvernements tenaient à les utiliser.

L'énoncé du problème — Pour élaborer une politique efficace, il faut poser les questions pertinentes, évaluer les coûts et les avantages de l'intervention de l'État et étudier plusieurs solutions possibles. Ces démarches devraient se concrétiser dans des documents aisément accessibles aux décideurs, aux élus et au public. Une fois qu'un énoncé clair et concis du problème ainsi qu'une évaluation complète des coûts et des avantages des mesures de redressement proposées auront été intégrés au débat concernant l'adoption et la mise en œuvre de politiques sectorielles, les partisans et les adversaires de ces politiques seront obligés de faire valoir leurs points de vue. Par conséquent,

4 **Nous recommandons que les gouvernements, avant d'adopter des politiques sectorielles (en particulier des quotas à l'importation) visant à aider des industries ou des entreprises victimes des effets néfastes de la concurrence internationale,**

- **entreprennent une évaluation complète du problème à résoudre, ainsi que des coûts et avantages des autres politiques envisagées, y compris leur transparence, leur période d'application, leur nécessité et leurs répercussions sur les choix qui s'offrent à l'entreprise en matière d'adaptation;**

- **mettent en œuvre la politique choisie de façon à générer les renseignements nécessaires pour qu'on puisse l'évaluer de façon rétrospective; et**

- **rendent accessibles au public ainsi qu'aux parties intéressées les documents qui résultent de l'examen initial et de l'examen rétrospectif.**

Si l'urgence de la situation exige une réaction rapide de la part du gouvernement, on pourra entreprendre l'évaluation après la mise en œuvre de la politique.

Ces évaluations n'auront pas seulement pour effet d'accroître la transparence du processus décisionnel; elles permettront également de prévenir l'adoption de politiques n'offrant que des perspectives de succès limitées.

Un examen indépendant — Notre étude de la nature du processus d'examen requis pour mettre en œuvre la recommandation 4 repose sur les quatre principes posés dans un précédent rapport[2] : prise de décision éclairée, imputabilité, impartialité de la procédure et accès à l'information. Nous avons observé également qu'un des problèmes rencontrés par les organismes de réglementation soucieux de respecter ces principes est qu'ils deviennent fréquemment captifs de l'industrie qu'ils sont censés réglementer. Les organismes dont la compétence se limite à une seule industrie sont plus susceptibles que d'autres d'être accaparés par les préoccupations de cette industrie et par celles de sa main-d'œuvre, et ils tireront vraisemblablement moins profit des expériences d'adaptation qui ont eu lieu dans d'autres secteurs. En conséquence,

5 **Nous recommandons que l'évaluation de politique proposée dans la recommandation 4 soit entreprise par un tribunal indépendant et impartial, dont le mandat ne se limite pas à une seule industrie ou à un petit nombre d'industries.**

Ce tribunal tiendrait des audiences et publierait des rapports.

Dans le respect des règles du GATT — Son économie étant petite et ouverte, le Canada a nettement intérêt à ce que tous les pays respectent les règles internationales qui régissent l'administration des mesures spéciales touchant les importations et des autres mesures relatives aux échanges : droits compensatoires, dumping, politiques d'achat de l'État et subventions. Ces règles sont élaborées dans le cadre du GATT, mais leur mise en œuvre dépend largement de l'interprétation que leur donne, en vertu des législations nationales, les tribunaux administratifs de chaque pays. Des pays vastes et économiquement puissants peuvent évidemment contourner ces règles ou les utiliser à leur profit plus facilement que les pays moins puissants. Par conséquent, ces derniers, dont le Canada fait partie, ont tout intérêt à ce que chacun respecte rigoureusement les règles. Pour encourager les autres pays dans cette voie, le Canada doit commencer par observer ces règles lui-même.

En ce qui concerne les restrictions quantitatives, les intérêts du Canada lui commandent également de respecter les règles du GATT. L'Article XIX de l'Accord général constitue la principale mesure de sauvegarde – que l'on appelle parfois la « clause échappatoire » – concernant le droit, pour les gouvernements, d'aider les entreprises ou les industries qui éprouvent des difficultés par suite de la concurrence des importations, indépendamment de toute subvention étrangère ou de tout dumping. L'interprétation généralement donnée à cet article est que, si un grave préjudice (découlant d'un fort accroissement, ou « gonflement », des importations) menace les producteurs nationaux ou leur est causé effectivement, le pays touché peut relever ses tarifs, imposer des restrictions quantitatives ou prendre toute autre mesure appropriée. Toute mesure d'urgence prise en vertu de l'Article XIX doit clairement avoir une période d'application limitée – « dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce préjudice ».

Le Canada a adopté la législation lui permettant de se conformer aux dispositions de l'Article XIX de l'Accord général. C'est en vertu de cette législation que le gouvernement a demandé au Tribunal canadien des importations (TCI) de mener une enquête pour déterminer si les importations de chaussures étaient gravement préjudiciables aux producteurs canadiens et de lui présenter un rapport à ce sujet. Le TCI est un tribunal indépendant, quasi-judiciaire, qui éclaire ses décisions par des recherches (les siennes propres et celles qu'il commande) et en étudiant les mémoires et les interventions d'un large éventail de groupes d'intérêts. Par exemple, les importateurs canadiens, les exportateurs, l'Association des consommateurs du Canada et le directeur des enquêtes et recherches du ministère de la Consommation et des corporations se sont exprimés durant

l'enquête de 1984-1985 sur l'industrie de la chaussure. Cette participation a été très utile au tribunal pour étudier le vaste éventail de questions pertinentes que prévoyait le mandat étendu établi par le gouvernement.

Au cours de notre examen de l'utilisation des restrictions quantitatives, nous avons été favorablement impressionnés par la manière dont le tribunal a mené ses diverses enquêtes dans l'industrie de la chaussure pour établir l'existence d'un grave préjudice aux termes de l'Article XIX; nous avons également noté les mandats appropriés établis par le gouvernement pour ces enquêtes, particulièrement en 1984. Cette façon de faire va dans le sens de notre recommandation en faveur d'un examen exhaustif des politiques par un tribunal indépendant dont le mandat ne se limiterait pas à une industrie ou à un petit nombre d'industries.

Cependant, ces examens constituent davantage l'exception que la règle. La « négociation » de la limitation des importations d'automobiles nous offre un exemple bien différent. Dans ce cas, il n'existe pratiquement aucune étude publique du lien entre l'outil d'intervention choisi et l'adaptation souhaitée, et le groupe de travail représentant l'industrie qui avait été nommé par le gouvernement n'a fait que très peu, pour ne pas dire rien, pour faire avancer le débat. La procédure pour déterminer l'existence d'une grave perturbation dans les industries du textile et du vêtement se situe généralement à mi-chemin entre l'expérience du TCI et celle du rapport du groupe de travail sur l'automobile. C'est pourquoi

6 Nous recommandons

- **qu'*avant* que les gouvernements n'imposent des quotas à l'importation, ils soumettent la question au Tribunal canadien des importations pour que celui-ci procède à une évaluation approfondie de la politique;**

- **qu'*après* avoir imposé des quotas à l'importation, les gouvernements soumettent la question du maintien de ces quotas au TCI aux fins de réexamen dans un délai de trois ans; et**

- **qu'avant *comme* après l'imposition de quotas à l'importation, le TCI tienne des audiences et publie un rapport.**

S'il s'agit d'un cas d'urgence, l'évaluation de la politique peut se faire une fois que des restrictions temporaires seront en place.

Telle a été la politique du Canada lorsqu'il a imposé des restrictions quantitatives en vertu de l'Article XIX du GATT (dans les cas d'urgence, le gouvernement peut, dans certaines conditions, imposer une surtaxe temporaire pendant 180 jours, tandis que le TCI fait enquête, comme ce fut le cas dans l'industrie de la chaussure en 1977). Nous recommandons ici d'appliquer la procédure *chaque fois* que l'on se propose d'imposer des quotas. De cette façon, si le gouvernement venait à ignorer notre recommandation visant à éviter le recours à d'autres limitations volontaires des importations, les Canadiens seraient au moins assurés que la mise en œuvre de ces restrictions serait transparente et que leurs coûts et leurs conséquences seraient convenablement documentés.

Le lien entre avantages et adaptation — Les quotas à l'importation maintiennent les importations à un niveau inférieur à la normale, ce qui confère à certains de précieux avantages commerciaux, étant donné que le prix des marchandises étrangères sur le marché canadien est plus élevé que le prix mondial. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 5, la différence de prix va fréquemment au titulaire du quota. En somme, en imposant des quotas, le gouvernement crée ni plus ni moins des situations de monopole.

Nous avons vu que des restrictions quantitatives différentes agissent différemment sur l'industrie du pays. La répartition des avantages des quotas entre Canadiens et étrangers, de même qu'entre différentes catégories de titulaires de quotas, varie également selon les modalités qui président à la répartition des quotas. Des quotas globaux imposés conformément aux règles du GATT offrent un exemple du partage des avantages. La répartition de ces quotas se fait généralement, selon les données antérieures, entre les entreprises qui ont importé dans le passé : détaillants, grossistes, fabricants et importateurs professionnels. En règle générale, tous les importateurs d'une année choisie (année de référence) ont le droit d'importer un pourcentage de leurs importations durant l'année de référence. Dans le cas de la chaussure, les produits importés peuvent provenir de n'importe quel pays. Ce sont les fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures qui administrent les quotas : ils déterminent la répartition initiale et décident des changements ultérieurs, notamment les augmentations par rapport au niveau de référence (dont une partie peut être accordée à de nouveaux titulaires).

Des modalités de répartition différentes découlent des restrictions bilatérales en vertu de l'Arrangement multifibres et de la limitation volontaire des exportations d'automobiles. Dans ces cas, le Canada négocie le niveau global du quota de chaque pays pour chacune des marchandises soumises aux restrictions, bien que les règles et le cadre d'exécution soient différents chaque fois. C'est alors au

pays exportateur qu'il incombe de répartir les quotas entre ses exportateurs.

Ce qui caractérise, entre autres, la limitation volontaire des exportations et les restrictions bilatérales en vertu de l'Arrangement multifibres, c'est que les quotas (et leurs avantages connexes) sont accordés à un pays en retour de son consentement à limiter ses exportations vers le Canada. Si plusieurs marchandises et plusieurs pays sont concernés, la négociation de la limitation volontaire peut exiger beaucoup de temps. Le Canada peut inciter le pays exportateur à négocier de tels accords en lui offrant des avantages financiers.

Dans la recommandation 3, nous disions notre préférence pour les quotas globaux, par opposition aux accords bilatéraux de limitation comme ceux qu'autorise l'AMF. Mais alors, comment devrait se faire la répartition des quotas ? Une solution de rechange par rapport au système actuel – et qui serait compatible avec les obligations du Canada dans le cadre du GATT – serait de mettre les quotas aux enchères. Le gouvernement continuerait d'établir un plafond pour les importations mais, au lieu que le ministère des Affaires extérieures dénombre les importateurs pour l'année de référence, le quota serait divisé en lots uniformes et mis aux enchères. Les quotas pourraient être établis pour une période de trois mois, d'une année ou pour une période plus longue, selon la nature de la marchandise et le cycle normal des commandes[3].

La mise aux enchères des quotas offre plusieurs avantages par rapport à la méthode utilisée actuellement :

- Il en résulte une plus grande transparence; en attachant aux quotas un certain montant en dollars – 3 $ par paire de chaussures ou 1 000 $ par automobile, par exemple –, on rend plus visibles les politiques de limitation des importations et on donne aux électeurs et aux élus une idée plus précise des coûts de ces politiques.

- L'attribution de quotas aux importateurs, producteurs, détaillants et autres agents économiques se fonde actuellement sur les données antérieures en matière d'importation. Cela exclut ou décourage de nouveaux arrivants, et risque donc de réduire la concurrence dans l'industrie. Si les quotas sont mis aux enchères, les gains fortuits découlant du quota iront au gouvernement et le titulaire du quota ne pourra s'en servir comme avantage comparatif pour faire obstacle à de nouveaux concurrents éventuels.

- À l'heure actuelle, les avantages des quotas globaux vont fréquemment aux importateurs et aux détaillants plutôt qu'aux fabricants et aux travailleurs qui ont besoin de s'adapter face à la concurrence. Si l'on met les quotas aux enchères, les avantages iront au gouvernement, qui pourra alors utiliser les fonds ainsi générés pour répondre aux impératifs de l'adaptation.

- La mise aux enchères des quotas fournirait une indication précise de leur équivalent en termes de tarifs douaniers. Il deviendrait alors possible de convertir le quota en tarif, qui est généralement considéré comme un outil d'intervention commerciale plus efficace[4].

Certes, on peut anticiper certains problèmes en ce qui concerne la mise aux enchères des quotas, mais aucun, selon nous, ne serait insurmontable. Premièrement, on peut être porté, en raison de la nouveauté de cette idée, à penser qu'elle n'est pas réalisable. Mais les quotas sont déjà mis aux enchères en Australie et en Nouvelle-Zélande pour un certain nombre de marchandises et, dans le cas de certaines restrictions bilatérales en vertu de l'AMF, le pays exportateur autorise l'existence de marchés des quotas. Deuxièmement, on peut invoquer le risque que des enchères de quotas causent des difficultés aux importateurs et aux détaillants « traditionnels ». À cet égard, si l'on croit que cela constitue un problème important, on pourrait réserver, du moins dans les premiers temps, une certaine proportion du quota à certaines catégories d'acheteurs. Troisièmement, on pourrait faire valoir qu'une situation de monopole risque de s'instaurer si une seule personne ou un petit nombre de personnes contrôlent les quotas. Pour éviter ce problème, il s'agirait de fixer un pourcentage plafond pour les quotas dont une personne ou une société pourrait être titulaire. En tout état de cause, si les quotas sont provisoires et abolis graduellement, tout monopole est appelé à disparaître avant longtemps. Enfin, certains pourraient prétendre qu'il faudrait une lourde machine bureaucratique pour administrer les enchères des quotas et veiller à l'application des règles pertinentes. Nous rappelons à ce sujet que des fonctionnaires sont déjà chargés d'attribuer les quotas et de les faire respecter, et nous ne voyons pas pourquoi un système d'enchères exigerait davantage de ressources.

Dans l'ensemble, nous estimons que les avantages de la mise aux enchères des quotas l'emportent sur les inconvénients. Du reste, selon un rapport préparé pour le ministère des Affaires extérieures[5] la mise aux enchères des quotas permettrait de surmonter pratiquement tous les problèmes d'ordre administratif, de répartition et d'efficacité économique que pose le système d'attribution actuel. En conséquence,

7 Nous recommandons que les droits de quotas créés dans le cadre des restrictions quantitatives, en vertu de l'Article XIX de l'Accord général sur les tarifs

douaniers et le commerce, soient mis aux enchères par le gouvernement canadien et que les résultats de ces ventes aux enchères soient rendus publics.

Notre recommandation s'applique uniquement aux quotas globaux établis conformément aux règles du GATT. Mais on a également suggéré que les quotas mis aux enchères soient utilisés pour contribuer à l'élimination graduelle de l'AMF, qui pourrait commencer au moment de l'expiration, en 1991, de l'accord actuellement en vigueur[6]. Somme toute, en retour de l'octroi graduel d'un accès garanti au marché canadien et à ceux d'autres pays développés au profit des fournisseurs de pays autres que ceux de l'OCDE, on permettrait à un pays développé de mettre aux enchères ses quotas pendant la période de transition mais les quotas seraient peu à peu assouplis jusqu'à perdre leur raison d'être. Alors, seuls les tarifs douaniers continueraient de protéger les producteurs nationaux. Il pourrait être utile que le Canada et d'autres pays signataires de l'Arrangement multifibres étudient cette proposition, peut-être dans le cadre des nouvelles négociations commerciales multilatérales du GATT (*Uruguay Round*).

Un indice de protection — Les restrictions quantitatives ne constituent que l'un des outils d'intervention qui permettent d'aider l'industrie. Notre étude de l'aide sectorielle a révélé certains cas où un instrument de protection en a remplacé un autre. Par exemple, le Programme d'aide aux constructeurs de navires a été remplacé par les politiques d'achat de l'État et par une manipulation des droits tarifaires qui s'est trouvée, en fait, à relever la protection tarifaire. On peut donc entrevoir le risque que les gouvernements, s'ils suivent nos recommandations concernant les quotas, choisissent de recourir à d'autres méthodes de protection moins transparentes. Il serait plus probable que cela arrive si l'évaluation d'une politique proposée devait saper la justification des quotas. Mais on pourrait déceler un tel changement de méthode en menant un examen systématique de la gamme des instruments utilisés pour aider une industrie particulière (subventions, politiques d'achat de l'État, modification des tarifs douaniers, restrictions quantitatives et autres). Il faudrait communiquer à intervalles réguliers les résultats de cette étude au public, aux décideurs et aux élus[7]. En conséquence,

8 Nous recommandons que le Tribunal canadien des importations publie chaque année, et pour chaque industrie prise individuellement :

- **une liste des instruments utilisés pendant l'année pour protéger l'industrie contre la concurrence internationale;**
- **une estimation de l'effet de chaque instrument, établie en calculant le tarif qui aurait été nécessaire pour remplacer cet instrument avec un degré identique de protection.**

De récents travaux effectués au Conseil et ailleurs sur les obstacles non tarifaires donnent à penser que la mise en œuvre de cette recommandation constituerait une entreprise considérable[8]. C'est pourquoi le tribunal devrait commencer par concentrer son attention sur une gamme étroite d'instruments : subventions à l'entreprise et à l'industrie, tarifs, achats de l'État, règles concernant la teneur canadienne et restrictions quantitatives. Il va de soi que si le gouvernement décide d'utiliser un substitut semblable à l'un de ces instruments pour éviter l'examen public, le TCI devrait en faire état.

La figure 8-1 contient un exemple plus ambitieux de l'évaluation du protectionnisme dans une industrie. Ce modèle pourrait un jour être appliqué au Canada. Une autre possibilité serait de créer un organisme indépendant chargé non seulement de mesurer le protectionnisme avec plus de précision, mais d'évaluer les moyens de favoriser la rationalisation et l'adaptation dans les industries vulnérables au commerce international – proposition formulée à l'origine par le Conseil économique en 1975.

Cette proposition soulève le problème suivant : on ne peut attribuer simultanément une fonction de recherche et une fonction juridique à un tribunal quasi-judiciaire. Mais pour la collecte du genre de données visées par la recommandation 8, le conflit entre ces deux mandats serait réduit au minimum. Le problème pourrait vraiment se poser si un programme aussi ambitieux que celui décrit à la figure 8-1 était mis sur pied, car il faudrait alors songer à la création d'un organisme distinct, ce que le Conseil a d'ailleurs recommandé il y a plus de 10 ans[9].

La publication d'un indice de protection soulève une question qui peut revêtir une importance stratégique pour des négociations commerciales. Si le Canada devait publier régulièrement une liste complète de toutes les méthodes directes et indirectes qu'il utilise pour protéger une industrie de la concurrence internationale, ses négociateurs se trouveraient, du même coup, désavantagés quand ils tenteraient d'obtenir des concessions équilibrées d'autres pays qui, eux, ne diffusent pas de tels renseignements. Cette préoccupation donne encore plus de poids à la suggestion qui précède et selon laquelle le TCI devrait concentrer son attention sur une gamme étroite d'instruments. Les gouvernements étrangers peuvent se renseigner assez facilement au sujet de l'utilisation de ces cinq instruments, que ce soit directement ou par l'entremise de firmes exportant vers

Figure 8-1

Cadre proposé pour l'évaluation de la protection dans une industrie

Bilan de la protection pour le secteur . . . – Exercice 19..

Indications générales :
a) objectifs du système global de protection en faveur du secteur de . . .,
b) période écoulée depuis le début de la protection, délai prévu pour l'élimination progressive de la protection non tarifaire existante,
c) raisons pour lesquelles l'assistance continue d'être accordée.

Mesures commerciales	(1) Raisons, objectifs et durée d'application prévue des mesures spécifiques	(2) Description précise des mesures	(3) Effets estimés de redistribution du revenu en 19..	(4) Coûts et avantages quantifiables pour l'ensemble du pays (efficience)			(5) Rapport entre le coût par emploi protégé et le salaire annuel moyen dans le secteur protégé en 19..	(6) Coûts et avantages non quantifiables pour l'ensemble du pays	
				(a) Coûts estimés en 19..	(b) Avantages estimés en 19..	(c) Rapport coûts/ avantages		(a) Coûts	(b) Avantages
I. Limitations des importations 1) Droits de douane et autres impositions 2) Restrictions quantitatives (y compris LVE et ACO)* 3) Limitations des importations appliquées par le moyen du commerce d'État 4) Achats préférentiels des pouvoirs publics 5) Autres mesures (préciser)									
II. Subventions à l'exportation 1) Subventions directes et à caractère fiscal (exonérations d'impôts) 2) Exemptions réglementaires 3) Garanties de crédits à l'exportation 4) Autres mesures (préciser)									

Figure 8-1 (suite)

Mesures commerciales	(1) Raisons, objectifs et durée d'application prévue des mesures spécifiques	(2) Description précise des mesures	(3) Effets estimés de redistribution du revenu en 19..	(4) Coûts et avantages quantifiables pour l'ensemble du pays (efficience)			(5) Rapport entre le coût par emploi protégé et le salaire annuel moyen dans le secteur protégé en 19..	(6) Coûts et avantages non quantifiables pour l'ensemble du pays	
				(a) Coûts estimés en 19..	(b) Avantages estimés en 19..	(c) Rapport coûts/ avantages		(a) Coûts	(b) Avantages
III. Subventions à la production accordées au secteur 1) Subventions directes et à caractère fiscal (exonérations d'impôts) 2) Exemptions réglementaires 3) Garanties de crédits 4) Autres mesures (préciser)									
IV. Total pour le secteur de . . .									

*LVE = Limitation volontaire des exportations; ACO = Arrangement de commercialisation ordonnée.

Notes explicatives

Considérations générales

Ce bilan de la protection a pour objet de fournir au public, aux législateurs et aux responsables des politiques en cause, les meilleures informations et la meilleure analyse possibles concernant (i) le niveau, (ii) la nature et (iii) les raisons du soutien public accordé à chaque secteur (y compris toutes les branches de l'activité agricole, extractive et manufacturière ainsi que les services commercialisables qui bénéficient d'une protection). Une large diffusion de ces informations améliorerait grandement la qualité du processus démocratique de prise de décisions.

Ce projet de bilan de la protection se rapporte à la situation d'un secteur particulier (sucre, acier, vêtement, automobile, etc.). Une publication contenant un tel bilan pour chaque secteur pourrait aussi comporter un tableau exposant sous une forme succincte la situation des différents secteurs du point de vue « coûts/avantages nets ». Il devrait également être possible, dans cette présentation succincte, de grouper les industries nationales en fonction d'estimations approximatives du niveau global de la protection qui leur est accordée (par exemple, niveau supérieur à la moyenne, niveau moyen, niveau inférieur à la moyenne). On devrait aussi pouvoir donner une estimation approximative du coût global, pour l'économie, du régime commercial en vigueur.

Dans sa forme actuelle, le bilan de la protection se rapporte aux politiques commerciales du moment. Un prolongement logique de son application consisterait à l'utiliser obligatoirement pour évaluer également les nouvelles politiques commerciales projetées.

En ce qui concerne la distinction entre coûts/avantages quantifiables et non quantifiables, deux considérations sont à retenir : (i) même les estimations des coûts/avantages quantifiables comportent des marges d'erreur assez importantes, mais pas nécessairement plus que dans nombre d'autres domaines pour lesquels les gouvernements effectuent couramment des calculs des coûts/avantages ou des calculs « de type budgétaire »; (ii) la partie non quantifiable du bilan de la protection accordée à un secteur peut être considérée comme une « donnée objective complémentaire » qui s'ajoute aux éléments d'information quantifiés.

Description du modèle de « Bilan de la protection »

A. Indications liminaires

Le bilan de la protection concernant chaque secteur comporterait, au début, des indications brèves et concises sur : 1) les objectifs de l'aide que les pouvoirs publics apportent au secteur dans le cadre de leurs politiques commerciales, 2) la période écoulée depuis que l'aide est accordée, avec des précisions sur les mesures qui doivent être supprimées à une date bien déterminée et sur celles qui devraient être plus ou moins permanentes, et 3) les raisons pour lesquelles

Figure 8-1 (suite)

il est nécessaire de maintenir l'aide accordée. Le cas échéant, on pourra indiquer la mesure dans laquelle les politiques appliquées au niveau de collectivités territoriales ou de régions comportent aussi une discrimination en faveur de la production nationale.

B. Colonne « Mesures commerciales »

I. Limitations des importations
   1) Droits de douane et autres impositions d'effet équivalent, y compris les régimes de dépôt à l'importation, les prélèvements variables et les impositions intérieures comportant une discrimination entre produits importés et produits d'origine nationale.
   2) Restrictions quantitatives et autres mesures d'effet équivalent, y compris les régimes de licences d'importation non automatiques, les accords de limitation volontaire des exportations, les règlements et prescriptions internes ainsi que les réglementations concernant les mélanges qui comportent une discrimination entre produits importés et produits d'origine nationale.
   3) Limitations des importations appliquées par le moyen du commerce d'État.
   4) Achats préférentiels des pouvoirs publics.
   5) Autres mesures (préciser).

II. Subventions à l'exportation
   1) Subventions directes et à caractère fiscal (exonérations d'impôts), en fonction des performances à l'exportation (à indiquer séparément).
   2) Exonérations d'obligations réglementaires en fonction des performances à l'exportation.
   3) Garanties de crédits à l'exportation, y compris les programmes d'assurance à l'exportation qui ne sont pas autofinancés.
   4) Autres mesures (préciser).

III. Subventions à la production accordées au secteur
   1) Subventions directes et à caractère fiscal (exonérations d'impôts).
   2) Exonérations d'obligations réglementaires.
   3) Garanties de crédits.
   4) Autres mesures (par exemple, contrôle des prix et/ou des exportations de produits primaires ou intermédiaires).

IV. Total pour le secteur

Il faudrait donner, au bas de chacune des colonnes du tableau, une récapitulation tenant compte de l'incidence collective de toutes les mesures commerciales appliquées aux produits du secteur en question. Il faudrait également s'efforcer de déterminer si l'aide accordée au secteur est fournie au moindre coût.

C. Colonnes (1) à (6).

(1) Raisons, objectifs et durée d'application prévue des mesures spécifiques

Ces renseignements sont nécessaires pour apprécier à quel point chaque mesure spécifique correspond aux raisons qui ont présidé à son institution et atteint ses objectifs dans le délai prévu au moment où elle a été instituée.

(2) Description précise des mesures

Il faudrait indiquer dans cette colonne la nature exacte de la mesure (par exemple, droit nominal de 18 %; accords de limitation volontaire des exportations avec six des huit principaux fournisseurs, qui limiteront leurs exportations du produit en question à 110 % du niveau de 1980; etc.). Il faudrait aussi donner ici des renseignements précis sur le fondement juridique de la mesure au plan national et sur sa conformité avec les obligations du pays au plan international.

(3) Effets estimés de redistribution du revenu

L'un des deux principaux effets de la protection est de redistribuer le revenu intérieur. Quatre grands groupes peuvent être identifiés : les consommateurs, les producteurs (c'est-à-dire salariés et actionnaires) de la branche protégée, tous les autres producteurs, et les contribuables (selon l'instrument de protection et suivant que l'on considère le court ou le long terme, les recettes publiques peuvent augmenter ou diminuer lorsque la protection s'accroît). D'autres subdivisions seront parfois nécessaires – par exemple, peut-être faudra-t-il classer séparément les entreprises qui exercent une activité à l'importation ou à l'exportation.

Dans le cas des accords de limitation volontaire des exportations, il importerait aussi de calculer les rentes de contingent dont bénéficient les exportateurs étrangers (une rente unitaire de contingent correspond à la différence entre le prix de gros du produit protégé sur le marché intérieur et son prix c.a.f. à l'importation, tous les droits d'entrée compris).

Les estimations données dans cette colonne, qui pourraient être des « fourchettes », pour tenir compte des imperfections des techniques de quantification des effets de redistribution (considération qui vaut aussi pour toutes les autres estimations quantitatives du bilan de la protection), se rapporteraient à chaque transfert de revenu net – par exemple, des consommateurs aux producteurs – associé à chacune des mesures restrictives.

(4) Coûts et avantages quantifiables pour l'ensemble du pays (effets d'efficience)

L'autre incidence majeure de la protection s'exerce sur le niveau de l'efficience économique et, partant, sur le taux de croissance économique global du pays. Certains des effets de la protection sur l'efficience et la croissance économiques peuvent, du moins en principe, être facilement quantifiés de façon approximative, ce qui n'est pas le cas pour d'autres. Les trois subdivisions de cette section concernent les premiers de ces effets.

Figure 8-1 (fin)

(5) Rapport entre coût par emploi protégé et salaire annuel moyen dans le secteur protégé

L'élément « coût » utilisé dans ce calcul comprendra les effets de redistribution du revenu et les effets d'efficience nets. Il faudrait arriver à une estimation approximative du montant que paie le reste de l'économie – sous forme de transferts de revenus et de baisses du revenu national par emploi « sauvegardé » dans le secteur protégé. (S'il peut être valablement établi que la mesure de protection accroît le revenu national, le revenu additionnel sera déduit du transfert de revenu, pour dégager le coût net pour le consommateur.)

(6) Coûts et avantages non quantifiables pour l'ensemble du pays

Bon nombre des coûts et avantages les plus importants que la protection est censée entraîner ne peuvent pas être quantifiés, et leur évaluation est nécessairement subjective (par exemple l'effet de précédent de la politique de la protection, les frictions commerciales internationales, y compris la menace de rétorsion, etc.). Il ne faudrait cependant pas les négliger pour autant. Si l'on énumère de façon très concise et très brève les principaux coûts et avantages non quantifiables qui ont été identifiés par différents groupes d'intérêts, le bilan de la protection contribuerait à la réalisation de l'un des objectifs visés, qui est d'arriver à un débat public mieux informé sur les politiques commerciales du pays.

Source: Fritz Leutwiler et coll., *Politique commerciale et prospérité : des propositions d'action*, Genève, GATT, 1985, pages 58 à 63.

le Canada. L'indice proposé renseignerait par conséquent les Canadiens sans affaiblir la position de nos négociateurs.

La conjoncture actuelle est très propice pour formuler des recommandations sur l'utilisation efficace des quotas, la réforme des méthodes d'évaluation, la mise aux enchères des quotas et la production d'un indice de protection. En effet, le gouvernement fédéral a récemment déposé au Parlement le projet de loi C-110, la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, qui préconise la fusion de la Commission du textile et du vêtement, de la Commission de tarif et du Tribunal canadien des importations en un seul tribunal dont le mandat ne porterait pas seulement sur une industrie ou un petit groupe d'industries. Il est donc possible d'intégrer nos recommandations à ce projet de loi.

Pour renforcer les politiques-cadres

Nos recommandations visant l'adoption de politiques sectorielles limitées et bien définies présupposent l'établissement de politiques-cadres. De fait, une économie de marché qui fonctionne bien, dans le cadre d'un ensemble de politiques-cadres bien conçues, est susceptible de favoriser une adaptation positive. À mesure qu'on approche des taux de croissance maximums de la productivité, du revenu et de l'emploi, les demandes et la nécessité d'interventions sectorielles s'atténueront, et les travailleurs ainsi que les entreprises deviendront plus réceptifs au changement. Par conséquent, l'adaptation passe par des politiques générales appropriées, car ce sont ces politiques qui orienteront le processus vers une adaptation positive et permettront d'atténuer les revendications en faveur de politiques sectorielles spéciales. D'ailleurs, comme nous l'avons fait observer au chapitre 1, le Conseil a recommandé que des modifications d'importance soient apportées aux politiques générales dans les domaines de la recherche appliquée, du progrès technologique, de la réforme fiscale et des marchés financiers.

Dans les pages qui suivent, nous rappelons l'importance des politiques macro-économiques et nous étudions de manière assez détaillée les programmes d'adaptation du marché du travail. Il convient de soumettre ces politiques, ainsi que beaucoup d'autres politiques-cadres, à un examen constant, pour s'assurer qu'elles favorisent le processus d'adaptation au lieu de l'entraver.

La gestion de l'économie

La gestion de l'économie nationale par une orientation appropriée des politiques monétaire et budgétaire constitue une des fonctions les plus importantes des politiques-cadres. Les revendications en faveur de l'intervention des pouvoirs publics et la capacité des dirigeants d'y donner suite dépendent très largement de la mesure dans laquelle ces politiques ont réussi à assurer la santé, la vigueur et l'expansion de l'économie. Quand la conjoncture est favorable, l'adaptation se trouve grandement facilitée, car il est plus facile de trouver des emplois et les travailleurs sont plus disposés à déménager. De plus, s'il est vrai que la concurrence internationale peut ralentir le taux de croissance de la production et de l'emploi, il est peu vraisemblable qu'elle cause un recul effectif. En période de prospérité, les gouvernements ont en général les fonds nécessaires pour aider les travailleurs dans les quelques industries où la gravité des problèmes d'adaptation justifie une intervention. En période de récession, en revanche, les travailleurs éprouvent des difficultés à trouver de nouveaux emplois et hésitent à déménager tandis que les gouvernements, de leur côté, voient leur marge de manœuvre réduite par les contraintes budgétaires.

Le tableau 8-1 donne un aperçu de l'évolution macro-économique au Canada au cours des 20 à 30 dernières années. Tous les indicateurs donnent à penser que la conjoncture s'est nettement détériorée dans les années 70 et 80, par rapport aux années 60 : la croissance de la productivité et de la production réelle a ralenti, et les taux de chômage ont atteint des niveaux très élevés, où ils se sont maintenus. Malgré tout, comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, un vigoureux mouvement d'adaptation s'est manifesté dans le secteur manufacturier canadien durant les années 70.

Dans le Vingt-quatrième Exposé annuel du Conseil, *Un pari stratégique*, les indicateurs projetés pour la période 1987-1991 montrent qu'on peut s'attendre à une certaine amélioration de la situation macro-économique : le chômage se situera à 8,5 %, contre 10,1 % en 1985-1986, et la croissance du PIB sera en moyenne de 2,8 %, ce qui est quelque peu inférieur à 1985-1986 mais dépasse néanmoins le taux du début des années 80. Aussi les revendications en faveur d'une intervention sectorielle, dans la mesure où elles sont conditionnées par la situation générale de l'économie, auront-elles tendance à s'atténuer quelque peu.

Une autre série d'indicateurs, qui est présentée au tableau 8-2, donne une mesure de la capacité budgétaire du gouvernement fédéral de réagir à toute intensification des pressions en faveur de programmes d'aide à l'adaptation. Tous les rapports donnent à penser, comparativement à la situation des années 60, que le gouvernement a été soumis, dans les années 70 et 80, à des contraintes considérables qui ont limité sa marge de manœuvre. Et si les données disponibles annoncent une amélioration de la situation budgétaire à moyen terme, ce sera seulement à l'issue d'un programme de contrôle extrêmement rigoureux qui ramènera les dépenses, de l'équivalent de 23 % du PIB qu'elles représentaient en 1985-1986, à 20,9 % en moyenne par an pour la période 1987-1991. On voit bien que pareil climat favorisera davantage l'abolition des programmes actuels que l'instauration de nouveaux.

Le présent rapport de recherche ne constitue pas le véhicule approprié pour formuler des recommandations concernant la politique macro-économique du Canada, mais nous ne pouvons pas ignorer l'importance de cette dernière en ce qui concerne l'adaptation. Notre très bref examen de la situation macro-économique et de la position budgétaire du gouvernement fédéral nous porte à croire que les ressources pouvant être consacrées au financement de l'adaptation seront sérieusement rationnées, alors que, justement, les pressions de la concurrence internationale (voir le chapitre 1) exposeront les gouvernements à de constantes demandes d'intervention dans les industries sensibles aux échanges.

Les politiques d'adaptation de la main-d'œuvre

Une des premières choses à faire quand on étudie les mesures visant à aider les travailleurs d'une industrie dont

Tableau 8-1

Indicateurs de la performance économique du Canada, 1962-1991

	Taux moyen de croissance annuelle du PIB	Productivité[1]		Niveau de chômage[2]
		Niveau	Taux de croissance annuelle	
1962-1964	6,3	..	..	..
1965-1969	5,4	26 447[3]	1,9[4]	4,0[3]
1970-1974	5,2	29 242	2,1	5,8
1975-1979	4,2	31 934	1,5	7,6
1980-1984	2,3	32 847	1,1	9,8
1985-1986	3,8	34 898	0,9	10,1
1987-1991[e]	2,8	35 456	0,6	8,5

1 Mesurée en termes de PIB par personne employée, en dollars constants de 1981.
2 Personnes de 15 ans et plus.
3 Données de 1966-1969.
4 Données de 1967-1969.
SOURCE Conseil économique du Canada, cahier des graphiques. Les données pour 1987-1991 correspondent aux projections du scénario de référence du Conseil; pour de plus amples renseignements, voir *Un pari stratégique*, Vingt-quatrième Exposé annuel, Conseil économique du Canada (1987).

Tableau 8-2

Situation financière du gouvernement fédéral, 1961-1991

	Rapports[1] annuels moyens au PIB				
	Dépenses du gouvernement fédéral	Recettes du gouvernement fédéral	Déficit du gouvernement fédéral	Paiements d'intérêts sur la dette fédérale	Dette fédérale
1961-1964	15,9	15,6	–0,6	1,9	39,5
1965-1969	15,1	15,9	+0,4	1,8	29,6
1970-1974	17,5	17,9	+0,2	2,0	23,8
1975-1979	19,5	16,7	–3,0	2,5	20,6
1980-1984	21,7	17,1	–4,8	4,1	26,1
1985-1986	23,0	17,4	–5,8	5,3	36,9
1987-1991*	20,9	17,8	–3,2	5,0	34,7

1 Tous les rapports sont établis d'après des données exprimées en dollars courants.

SOURCE Conseil économique du Canada, cahier des graphiques. Les données pour 1987-1991 correspondent aux projections du scénario de référence du Conseil; pour de plus amples renseignements, voir Conseil économique du Canada, *Un pari stratégique*.

la compétitivité internationale diminue (par suite de modifications de politiques ou d'une évolution des avantages comparatifs) est de décider si un programme sectoriel lié aux échanges est approprié. Nous avons déjà fait valoir des raisons justifiant l'aide à des travailleurs âgés, déplacés par suite de la concurrence internationale, et à ceux qui ont souffert de l'engorgement du marché du travail local. Cependant, nous n'avons pas déterminé si des travailleurs appartenant aux mêmes groupes cibles, mais touchés pour d'autres raisons (changement technologique, par exemple) devraient eux aussi recevoir de l'aide. Une réponse affirmative à cette question donnerait à penser qu'une politique générale pouvant profiter à tous les travailleurs serait plus appropriée que des mesures sectorielles réservées à la main-d'œuvre touchée par la concurrence extérieure.

Un travailleur peut tomber en chômage pour diverses raisons et dans des situations bien différentes les unes des autres, dont certaines peuvent justifier une intervention particulière de l'État. À première vue, si l'on s'en remet au principe de l'équité, il ne semblerait guère justifié d'adopter une politique distincte pour les travailleurs des industries vulnérables. Rien n'autorise en effet à penser que le chômage provoqué par les importations d'automobiles japonaises mérite davantage une aide spéciale que celui qui résulte d'une chute de la demande d'amiante, produit souvent considéré comme dangereux aujourd'hui. On a fait valoir, cependant, que le gouvernement est tenu de fournir de l'aide lorsque le chômage résulte de modifications de la politique commerciale, car c'est lui qui décide de modifier les règles du jeu et, par conséquent, c'est à lui de dédommager les personnes qui en subissent les contrecoups. Mais l'argument en faveur de l'adoption d'une politique distincte dans ce cas particulier n'est guère convaincant. La politique commerciale, en effet, n'est qu'une des nombreuses politiques gouvernementales susceptibles de causer des difficultés à une certaine partie de la population, mais qui ont pour objectif de profiter à l'ensemble de la société.

On peut également invoquer, en faveur de programmes de portée générale plutôt que sectorielle d'adaptation de la main-d'œuvre, la difficulté de distinguer les perturbations liées aux échanges de celles qui résultent d'autres changements. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, il y a toujours un grand nombre de travailleurs qui quittent leur emploi et en acceptent un autre. Même si nous étions en mesure de déterminer dans une industrie particulière la proportion des pertes d'emplois qui seraient dues aux modifications apportées à la politique commerciale, il serait très difficile, sinon impossible, d'identifier parmi 1 000 travailleurs licenciés ceux qui ont été précisément victimes des pressions commerciales consécutives à ces modifications. Et encore là, est-ce que l'équité ne voudrait pas que l'on aide également, parmi les 1 000 travailleurs licenciés, ceux qui ont été mis à pied pour d'autres raisons ?

En nous basant sur des considérations d'équité mais aussi d'efficacité administrative, nous concluons que la façon la plus appropriée d'aider les travailleurs victimes de la concurrence internationale est de privilégier un ensemble plus global de politiques-cadres en matière d'emploi et non des mesures qui seraient fonction des échanges et propres à un secteur. C'est pourquoi

9 Nous recommandons que les politiques d'adaptation de la main-d'œuvre adoptées par l'État pour venir en aide aux travailleurs des industries ébranlées par la concurrence internationale s'inscrivent dans des politiques générales (politiques-cadres) visant à faciliter l'adaptation des travailleurs à une période de mutation économique.

Le Canada dispose déjà d'une grande variété de politiques-cadres applicables au marché du travail (tableau 8-3) et dont un grand nombre touche au problème de l'adaptation. La plus importante de ces politiques, pour ce qui est des travailleurs concernés et des sommes consacrées, est l'assurance-chômage qui, en 1986-1987, a fourni une aide temporaire de plus de 10 milliards de dollars à plusieurs millions de personnes. Par ailleurs, le principal objectif du Programme de planification de l'emploi annoncé en juin 1985 et des programmes connexes est de fournir des services de formation et de perfectionnement, tandis que plusieurs autres programmes, comme le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie, visent à favoriser l'adaptation. Nous n'avons pas tenté de déterminer dans nos recherches si ces programmes sont adéquats, la question ayant été examinée récemment par d'autres organismes et chercheurs. Ainsi, la Commission Forget a étudié la question de l'assurance-chômage[10]; un rapport récent du Comité du Sénat a examiné quelques aspects de la planification de l'emploi[11]; enfin, en ce qui concerne le choix entre formation en cours d'emploi et formation systématique, un certain nombre d'études, y compris celles du Conseil, se sont prononcées en faveur d'une intensification du premier type de formation[12].

Bien que nous ne soyons pas en mesure de faire des recommandations concernant la portée générale des politiques relatives au marché du travail, les études que nous avons réalisées sur un certain nombre de programmes particuliers visant les travailleurs touchés par les pressions de la concurrence internationale nous autorisent à faire trois propositions quant aux modifications ou améliorations qui pourraient être apportées à ces programmes. Nous nous inspirons aussi d'autres études récentes effectuées par le Conseil sur l'adaptation de la main-d'œuvre.

Programmes de prestations de préretraite — Le maintien du revenu des travailleurs âgés, assuré au moyen de prestations de préretraite, a été l'un des principaux volets des politiques d'adaptation de la main-d'œuvre dans les industries vulnérables. Les programmes des années 70 et 80 sont en voie d'être éliminés mais ils doivent être remplacés par le Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA), qui s'apparente aux programmes-cadres et dont la création a été annoncée dans les documents budgétaires de 1986[13]. On sait d'ores et déjà que ce programme sera une initiative fédérale-provinciale; qu'il visera à « aider les travailleurs âgés qui perdent leur emploi à la suite de congédiements massifs ou de fermetures d'usines et qui n'ont pas de perspectives immédiates de réembauchage » (page 27); qu'il s'appliquera dans les cas où il y aura « changement technologique, évolution de la demande, épuisement des ressources » (page 28) et pour diverses autres raisons – en d'autres mots, quand il y aura des changements structurels. De plus, il semblerait que le PATA ne se bornera pas à maintenir le revenu des travailleurs âgés, mais les incitera également à retourner sur le marché du travail. Au cours des quatre premières années, le gouvernement fédéral prévoyait consacrer 125 millions de dollars au PATA, mais il

Tableau 8-3

Dépenses consacrées à certains programmes destinés à la main-d'œuvre, Canada, 1986-1987

	Dépenses annuelles (en millions de dollars)	Pourcentage du total
Assurance-chômage :		
Prestations[1]	10 159,0	85,1
Formation[2]	236,9	2,0
Travail partagé	21,7	0,2
Création d'emplois	96,0	0,8
Moins : trop-payés, mandats annulés	(86,3)	(0,7)
prestations remboursées	(33,8)	(0,3)
Total partiel	10 393,5	87,1
Planification de l'emploi :		
Développement de l'emploi	834,2	7,0
Intégration professionnelle		
– Défi 86	117,6	1,0
– Autres activités	228,3	1,9
Programme relatif aux pénuries de la main-d'œuvre	185,0	1,5
Acquisition de compétences	48,8	0,4
Développement des collectivités	64,1	0,5
Programme d'aide à l'innovation	14,8	0,1
Autres programmes connexes	50,0	0,4
Total partiel	1 542,8	12,9
Total	11 936,3	100,0

1 Y compris : ordinaires, maladie, maternité, adoption, retraite (65 ans) et prestations pour pêcheurs.
2 Allocations de formation.
SOURCE Emploi et Immigration Canada, *Rapport annuel, 1986-1987*, Ottawa, 1987.

n'a encore signé aucune entente à ce sujet avec les gouvernements provinciaux. Les détails du programme n'ont pas encore été mis au point, mais le PATA utilise comme point de départ de son action les programmes de prestations de préretraite existants. Or, après examen de ces programmes, nous pensons qu'il est possible d'apporter un certain nombre d'améliorations aux critères d'admissibilité.

Les programmes de prestations de préretraite visent à fournir, en dernier ressort, des prestations de maintien du revenu aux travailleurs âgés qui ont de longs états de service dans une industrie et ont peu de chances de se trouver un autre emploi. Comme nous l'avons vu, il y a de bonnes raisons d'aider ces travailleurs. En général, ce sont les jeunes travailleurs qui sont licenciés les premiers, tandis que les travailleurs âgés sont les derniers à perdre leur poste en raison de leur ancienneté. Dans toute industrie qui enregistre une réduction de l'emploi, ce sont les travailleurs jeunes qui sont les plus mobiles et qui ont les meilleures chances de se trouver un autre emploi; c'est naturellement le contraire pour les travailleurs d'âge avancé. C'est pourquoi la solution préférable sur le plan social est de laisser la contraction se faire en encourageant les plus jeunes travailleurs à chercher du travail dans les secteurs en croissance de l'économie et à laisser les plus âgés dans l'industrie en régression jusqu'à ce qu'ils soient licenciés par ordre d'ancienneté. De cette façon, ils continuent à être utilisés de façon productive, et leur potentiel n'est pas perdu à jamais pour la société.

Au début des années 80, cependant, des changements ont été apportés aux programmes de préretraite pour permettre aux travailleurs âgés de se porter volontaires pour être licenciés tout en restant admissibles aux prestations de préretraite. En d'autres termes, si un employeur doit réduire son effectif de 60 personnes, il peut demander à des travailleurs plus âgés s'ils acceptent d'être licenciés même s'ils seraient normalement protégés par l'ancienneté. Il s'ensuit que des travailleurs plus jeunes sont encouragés à entrer et à rester dans des industries touchées par la concurrence internationale, alors qu'ils pourraient être utilement incités à aller ailleurs. Nous proposons donc que les travailleurs âgés, pour être admissibles aux prestations de préretraite, doivent avoir été licenciés contre leur gré et de façon permanente. Cette proposition marquerait un retour aux pratiques qui avaient cours avant 1982-1983.

La désignation des industries et des régions admissibles aux prestations constitue un élément important des programmes de préretraite. Par exemple, une industrie et, le cas échéant, la collectivité qui en dépend peuvent être désignées si l'industrie en question traverse, à l'échelle du pays, une période d'adaptation structurelle qui cause des perturbations économiques graves dans une région particulière. De plus, il faut qu'il y ait des pertes considérables d'emplois dans l'industrie de la région en question. Dans le passé, ces désignations étaient faites à partir d'un mémoire au Cabinet, sans intervention du public. Certaines régions seulement recevaient alors de l'aide.

Comme nous pensons que l'administration et la mise en œuvre de toutes les politiques d'adaptation doivent être justes et transparentes, nous proposons que les critères à utiliser pour déterminer les changements structurels, désigner les industries et les régions admissibles aux prestations de préretraite, et certifier les licenciements soient appliqués par un tribunal autonome composé de représentants des travailleurs et du patronat et d'un président indépendant. Les décisions devraient être présentées par écrit. À l'heure actuelle, l'Office d'aide à l'adaptation des travailleurs, qui correspond à cette définition, certifie qu'un travailleur a été licencié dans une localité ou une industrie désignée, puis la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) certifie que l'intéressé réunit le nombre d'heures et d'années de service requis dans l'industrie désignée et qu'il est admissible à des prestations égales à 60 % de ses gains hebdomadaires moyens assurables. Dans le cadre de notre proposition, ce serait l'office qui serait également chargé de désigner les industries et les localités.

Ces suggestions relatives au perfectionnement du Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA) représentent de légères modifications aux programmes actuels de préretraite. Elles reflètent notre point de vue, selon lequel les programmes de préretraite sont valables dans leur principe, mais n'ont pu encore vraiment prouver leur utilité à cause de l'effet de retardement qu'ont eu les quotas et les subventions aux entreprises et aux industries. À l'heure actuelle, le retard dans la mise en œuvre du nouveau programme est cependant devenu préoccupant car les travailleurs les plus susceptibles de répondre aux critères d'admissibilité ne peuvent bénéficier des prestations. Aussi exhortons-nous le gouvernement fédéral et les provinces à mettre en œuvre le PATA aussitôt que possible.

Les programmes de réemploi — Si l'expérience du Canada est vaste dans la conception des programmes de prestation de préretraite, elle est beaucoup moins grande en ce qui concerne les programmes sectoriels de réemploi visant à favoriser la mobilité, la réinstallation et le recyclage de la main-d'œuvre. Les principaux programmes de réemploi utilisés pour aider les travailleurs des secteurs vulnérables aux échanges, qui sont décrits dans le chapitre 7, étaient essentiellement des versions étoffées des programmes existants de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, complétées par une certaine

forme de création directe d'emplois. La documentation disponible indique que la création directe d'emplois a principalement eu pour effet de permettre aux travailleurs de redevenir admissibles à l'assurance-chômage, tandis que les améliorations des programmes existants de la CEIC semblent n'avoir guère eu d'effet sur les industries vulnérables que sont le textile, le vêtement et la chaussure. (Il faut retenir cependant que ces programmes ont été lancés durant la pire récession de l'après-guerre.)

Nous avons montré qu'il existe une mobilité considérable de la main-d'œuvre au Canada entre les professions, les régions et les employeurs, même dans les industries vulnérables. Certes, cela ne veut pas dire que les travailleurs de ces industries ne connaissent pas de problèmes de réemploi qui exigent une assistance, mais il est important de s'assurer que l'aide fournie réponde aux besoins observés dans cette catégorie de main-d'œuvre.

Parmi les caractéristiques dominantes de quelques-unes des plus importantes industries sensibles aux échanges, on remarque que le niveau de scolarité des travailleurs est faible par rapport aux normes générales du secteur manufacturier et que les emplois ne sont pas spécialisés. Par exemple, 76 % des travailleurs des usines de montage d'automobiles de Ford au Canada occupent des postes non spécialisés (c'est-à-dire ceux qui exigent moins de 30 jours de formation). En 1981, la proportion des travailleurs ayant moins de neuf ans de scolarité étaient beaucoup plus forte (de 26 à 39 %) dans les industries du textile, du cuir, de la bonneterie et du vêtement que dans l'ensemble du secteur manufacturier (seulement 19 %). En outre, le manque de scolarité est particulièrement marqué dans l'industrie du vêtement – où la main-d'œuvre est constituée, dans une large mesure, de femmes[14].

Le Canada a peu de chances de jouir d'un avantage comparatif dans les industries caractérisées par le faible niveau de scolarité des travailleurs et par le caractère non spécialisé des tâches, car les pays sous-développés et les nouveaux pays industrialisés (NPI) peuvent en effet compter sur de vastes réservoirs de main-d'œuvre de ce type. Et même dans les industries exigeant des investissements considérables (l'automobile, par exemple), la concurrence de quelques NPI (pensons à la Corée du Sud) pose un défi pour les producteurs canadiens. Cela ne signifie pas, cependant, que les secteurs vulnérables aux échanges ne soient pas capables de se revitaliser en utilisant une main-d'œuvre plus qualifiée. La croissance de l'emploi au Canada est susceptible de se faire dans les secteurs qui exigent une main-d'œuvre hautement qualifiée, de sorte qu'il importe de donner aux travailleurs la possibilité de se perfectionner et de relever leur niveau de scolarité.

Comme le Conseil l'a souligné dans *Le recentrage technologique*, le perfectionnement n'est pas seulement nécessaire dans les industries vulnérables. Dans le présent rapport, nous avons formulé un certain nombre de propositions pour créer une main-d'œuvre compétente, souple et dévouée : assistance à la formation donnée par l'employeur dans des emplois très spécialisés, création de conditions favorables à un processus continuel d'apprentissage en milieu de travail, financement et congés aux fins de formation. La politique de recyclage que nous proposions devait reposer sur les principes suivants :

- confier au secteur privé le choix des axes de la formation;
- appuyer les initiatives conjointes employeurs/employés;
- aider les travailleurs souffrant d'un désavantage quelconque face à l'emploi;
- assurer la souplesse dans la conception et la gestion des programmes;
- décentraliser la prise de décisions.

Ces principes sont conformes à l'orientation générale des politiques d'adaptation positive, surtout lorsqu'il s'agit d'encourager les travailleurs et les employeurs à prendre eux-mêmes les décisions relatives à la formation. Au sujet du financement par l'État de la formation des travailleurs, nous avons proposé dans *Le recentrage technologique*, non pas une augmentation, mais une réaffectation des fonds afin « d'encourager les employeurs et les travailleurs à faire des choix éclairés, puis à mettre au point les programmes pertinents » (page 34). Cette recommandation, dont la mise en application, selon nous, se révélerait extrêmement rentable, va aussi dans le sens de l'adaptation positive.

Les mécanismes de consultation — Dans le chapitre 1, nous avons mentionné que l'accès des travailleurs aux renseignements relatifs aux possibilités d'emploi (sauf au niveau local) est beaucoup plus limité que l'accès des entreprises ou des investisseurs aux renseignements relatifs à la conjoncture. De plus, il est fort probable que le travailleur sera moins bien renseigné au sujet des programmes publics qui offrent des possibilités en matière de création d'emplois, de perfectionnement ou de travail, que l'entreprise au sujet des programmes publics d'aide financière. Nous avons également pu observer que la fermeture d'une usine importante a de graves répercussions sur les possibilités d'emploi sur le marché du travail local. C'est pourquoi le gouvernement a un rôle à jouer, d'abord pour mettre cette

information à la portée des travailleurs, mais aussi pour faciliter activement le processus d'adaptation de ces derniers.

Ce rôle a été confié au Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (SAAI), qui a pour objectif « d'encourager les employeurs et leurs employés à travailler de concert pour réduire les problèmes d'adaptation de la main-d'œuvre qui touchent ou pourraient toucher leurs entreprises [. . .] et, grâce à la planification des ressources humaines, obtenir ou assurer une main-d'œuvre adéquate pour l'avenir »[15]. Le patronat et les travailleurs consultent souvent le SAAI quand ils anticipent des problèmes d'adaptation de la main-d'œuvre, par exemple en cas de fermeture d'usine. Dans de tels cas, la loi oblige souvent l'entreprise concernée à déposer un préavis écrit, de sorte que le SAAI puisse être sollicité avant que les mises à pied prévues ne se concrétisent. Le patronat et les employés forment des comités conjoints qui analysent les problèmes d'adaptation de la main-d'œuvre, élaborent des solutions et se chargent de leur exécution. Le SAAI fournit une aide financière destinée à la création du comité consultatif conjoint et donne tous les renseignements sur la gamme complète des programmes de la CEIC et de Travail Canada. Le SAAI a fait l'objet de commentaires élogieux dans un certain nombre d'études[16] et, comme nous l'avons mentionné dans *Le recentrage technologique*, ce programme « s'est révélé être un instrument rapide, souple et peu coûteux pour résoudre divers problèmes d'adaptation sur le marché du travail et favoriser la collaboration entre la direction des entreprises et les travailleurs » (pages 36 et 37). Il convient de préciser ici que cette souplesse ne vaut pas seulement pour les fermetures mais également pour les ouvertures d'usines.

Dans une année type, de quatre à cinq millions de Canadiens, soit un cinquième de la population en âge de travailler, perdent ou quittent leur emploi. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, un grand nombre de travailleurs décident d'eux-mêmes de changer d'emploi, mais un pourcentage considérable du roulement s'effectue à l'initiative des entreprises et conduit à des licenciements permanents. Le nombre des travailleurs qui reçoivent de l'aide du SAAI est beaucoup plus faible que celui des travailleurs licenciés, de sorte qu'il existe probablement d'autres travailleurs qui pourraient bénéficier de ce service. Nous proposons donc que le gouvernement fasse tout ce qui est possible pour renseigner les travailleurs et les employeurs sur l'existence, le fonctionnement et les objectifs du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie. Les fermetures de grandes usines sont des événements traumatisants qui poussent les gens à utiliser les services de la CEIC et à toucher des prestations d'assurance-chômage pour la première fois[17]. Le SAAI permet de faciliter la transition et l'obtention d'un autre emploi. Il mérite donc d'être fortement appuyé[18].

Conclusion

Nous nous rendons compte que le Canada ne peut éviter d'adapter son secteur manufacturier face aux fortes pressions de la concurrence internationale. Nous estimons que, pour relever ce défi et gérer efficacement cette adaptation, le gouvernement doit jouer un rôle important sur deux plans : d'une part, mettre en place des politiques-cadres touchant, par exemple, la fiscalité, la concurrence et le marché du travail et, d'autre part, élaborer des politiques sectorielles pour aider certaines industries à s'adapter. Toutefois, nous considérons ces politiques sectorielles comme des exceptions; elles ne devraient s'appliquer que dans des conditions particulières et faire l'objet d'une évaluation précise.

Il importe de reconnaître que les Canadiens ont fait preuve d'une très grande capacité d'adaptation. D'après nos recherches, ils changent fréquemment non seulement d'emploi, mais aussi de profession et d'industrie. L'un des rôles de l'État consiste donc à favoriser les mutations nécessaires, en aidant les travailleurs à acquérir de nouvelles compétences par des cours de formation, ainsi qu'en créant un filet de sécurité (au moyen de l'assurance-chômage, par exemple) afin d'amortir les pertes de revenu découlant de changements d'emploi involontaires.

En outre, nos recherches indiquent que les entreprises s'adaptent continuellement, en ce sens qu'elles réduisent ou accroissent leur production et leurs effectifs, qu'elles s'intègrent dans une industrie ou en sortent, qu'elles fusionnent avec d'autres entreprises ou qu'elles se départissent de leurs biens, construisent des usines et en ferment d'autres. De plus, à l'aide d'un certain nombre d'indicateurs de l'adaptation (comme le taux de disparition des entreprises à la suite de fermetures d'usines), nous constatons que les industries les plus vulnérables à la concurrence internationale se comportent sensiblement de la même manière que les autres industries manufacturières. En outre, les entreprises étrangères réagissent souvent à la concurrence internationale pratiquement de la même façon que les entreprises canadiennes. Toutefois, lorsque des différences deviennent évidentes, la présence d'entreprises étrangères semble accroître, plutôt que diminuer, la capacité d'adaptation du secteur manufacturier canadien aux pressions du changement. En conséquence, nous ne voyons pas la nécessité de politiques d'adaptation qui feraient une distinction entre les entreprises canadiennes et les entreprises étrangères.

Même si nous critiquons la façon dont les programmes sectoriels du gouvernement fédéral ont été appliqués dans le passé, leurs objectifs ont toujours été en grande partie axés sur l'adaptation positive. Autrement dit, ils visaient à favoriser l'adaptation en encourageant les fabricants à moderniser leurs gammes de produits et à améliorer leurs systèmes de production. Ces programmes ont aussi souvent fourni aux entreprises un moment de répit qu'elles ont pu mettre à profit pour quitter l'industrie d'une façon ordonnée.

Cependant, la difficulté, dans tout ce processus, est qu'il y a loin entre la formulation des objectifs des politiques et l'application effective des programmes. Ceux-ci ont plus souvent qu'autrement découragé les entreprises de s'adapter et constituent donc des exemples de néo-protectionnisme. Nous ne considérons pas cela comme inévitable ou inhérent au système politique canadien, car il existe une autre voie plus transparente et plus judicieuse en ce qui touche l'utilisation des ressources.

Afin de rendre la mise en œuvre effective des programmes plus conforme à l'objectif d'une adaptation positive, nous avons mis de l'avant neuf principes, qui font appel à une évaluation plus transparente et plus approfondie des choix en matière de politiques et qui mettent l'accent sur les politiques visant le marché du travail plutôt que sur l'aide à la modernisation des entreprises. Nous avons aussi formulé des lignes directrices concernant l'imposition judicieuse de restrictions quantitatives à l'importation.

L'application de ces principes aidera les gouvernements à gérer le processus d'adaptation de façon à tenir compte des difficultés créées par les pressions de la concurrence, ainsi qu'à améliorer la compétitivité des entreprises manufacturières, tout en ne perdant pas de vue les intérêts des consommateurs, des travailleurs et des employeurs.

Appendices

A Commerce et droits de douane dans le secteur manufacturier au Canada

Le présent appendice contient une série de tableaux statistiques sur les échanges de produits manufacturés entre le Canada et les autres pays, et sur les droits de douane qui protègent le secteur manufacturier canadien. Les données les plus souvent utilisées proviennent de la Division du commerce international de Statistique Canada; elles sont décrites dans la première section[1]. Les tableaux présentés ici sont généralement faciles à interpréter et le lecteur trouvera ci-après quelques précisions.

Données de la Division du commerce international

La Division du commerce international a fourni des données sur la valeur des importations et des exportations (y compris les réexportations); trois chiffres figurent sous la rubrique des importations : valeur des importations passibles de droits de douane (à l'exclusion des droits); valeur des importations non passibles de droits de douane; et droits de douane perçus. Les données sont ventilées selon le pays d'origine (pour les importations) ou selon la destination (pour les exportations) et par industrie pour les années 1971 à 1985 au niveau des codes à quatre chiffres de la Classification type des industries (CTI) de 1970[2].

Les données sur les importations sont recueillies par Douanes Canada. Les valeurs douanières sont identiques aux prix de vente pour la majorité des transactions mais, à cause de certaines corrections statistiques, elles peuvent dépasser les prix de transfert des sociétés dans le cas des opérations entre entreprises affiliées. Les importations sont évaluées franco à bord (f.o.b.), c'est-à-dire au point de départ, avant d'être expédiées à l'étranger; les frais de transport sont donc exclus. Certaines importations en provenance des États-Unis sont toutefois évaluées en tenant compte de la livraison et leur prix englobe par conséquent les frais de transport. Les exportations sont enregistrées selon la valeur déclarée dans les documents d'exportation, qui indiquent le prix de vente réel (ou, dans le cas des opérations entre entreprises affiliées, le prix de transfert établi par les sociétés à des fins comptables). La plupart des exportations sont évaluées à l'endroit au Canada où elles sont confiées à un transporteur pour être expédiées à l'extérieur du pays.

Les données brutes sur les importations et les exportations sont recueillies pour chaque marchandise échangée. Elles sont par la suite groupées par industrie[3], chaque marchandise relevant normalement d'une seule industrie. La classification des marchandises est environ deux fois plus précise et détaillée pour les importations que pour les exportations[4]. Pour certaines marchandises, il semble avoir été difficile de choisir seulement un code de quatre chiffres de la CTI. Pour cette raison, et sans doute pour d'autres motifs[5], il y a des cas où plusieurs industries ont été regroupées en une seule catégorie[6]. Les données sur les marchandises exportées[7] ont nécessité beaucoup plus de fusions de codes d'industrie que celles sur les marchandises importées[8].

Pour établir une correspondance entre les données relatives aux échanges et les 167 industries manufacturières de la classification à quatre chiffres, on a supposé, quand des industries de la classification à quatre chiffres ont été fusionnées, qu'elles avaient toutes, du côté des importations, les mêmes tarifs douaniers[9] et le même rapport des importations aux livraisons de l'industrie et, du côté des exportations, le même rapport des exportations aux livraisons de l'industrie. Enfin, il faut signaler qu'on ne dispose d'aucun renseignement sur certaines industries[10], notamment des industries de services ou des industries dont les importations ou les exportations étaient si faibles qu'aucune ou presque aucune donnée n'a été recueillie et retenue pour une entrée distincte. Il a d'ailleurs fallu exclure une industrie de notre analyse, faute de données sur les importations[11]. Toutefois, comme les 167 industries de la classification à quatre chiffres ont été regroupées selon la classification à deux chiffres (20 industries) pour la plupart de nos tableaux, les approximations, les hypothèses et les omissions décrites plus haut devraient avoir peu d'importance.

Notes sur les tableaux

Au tableau A-1, on constate que même si le taux nominal de protection douanière accuse une tendance générale à la baisse au fil des années, il a augmenté dans quelques cas. Par exemple, le tarif douanier nominal pour l'ensemble des aliments et boissons est passé de 4,1 % en 1978 à 7,2 % en

1985 (colonnes 5 et 8). Cette variation serait surtout attribuable au fait que les données reposent sur les droits de douane réellement perçus et non sur le tarif figurant dans les listes tarifaires. En effet, si le droit de douane appliqué à une marchandise est prohibitif (bloquant l'importation) mais diminue un peu par la suite (permettant quelques importations), le montant perçu en droits de douane pourrait s'accroître et faire augmenter le tarif douanier nominal. C'est peut-être le cas pour les aliments et boissons.

Les tarifs douaniers dans l'industrie du tabac varient beaucoup à cause des grands écarts entre les prix à l'importation et des taxes non tarifaires qui frappent le tabac et que la plupart des industries ne connaissent pas. On constate d'importantes fluctuations tant dans le tarif douanier nominal (tableaux A-1 et A-5) que dans le tarif douanier effectif (tableau A-2).

Au tableau A-8, les niveaux des tarifs douaniers sont à peu près les mêmes pour les importations des États-Unis et des NPI[12]. Il est vrai que les tarifs douaniers sont moins élevés pour les États-Unis que pour les NPI dans quelques industries, mais c'est souvent dû au fait qu'un nombre considérable d'importations en provenance des États-Unis sont exemptes de droits – cuir et bonneterie, par exemple. En revanche, la situation est inversée dans l'industrie du vêtement; les tarifs douaniers sont un peu plus bas pour les importations des NPI que pour celles des États-Unis.

Tableau A-1

Protection douanière nominale dans le secteur manufacturier canadien, selon l'industrie, 1971, 1978 et 1985

En pourcentage

	1971			1978			1985		
	Tarif nominal		Proportion des importations franches de droits[3]	Tarif nominal		Proportion des importations franches de droits[3]	Tarif nominal		Proportion des importations franches de droits[3]
	Toutes les importations[1]	Importations passibles de droits[2]		Toutes les importations[1]	Importations passibles de droits[2]		Toutes les importations[1]	Importations passibles de droits[2]	
Aliments et boissons	15,0	19,8	24,5	4,1	7,6	46,5	7,2	11,9	39,0
Tabac	52,4	52,4	--	35,9	45,3	20,8	43,1	51,1	15,7
Caoutchouc et matières plastiques	14,0	17,9	21,9	15,2	17,9	15,2	11,0	13,6	19,1
Cuir	18,8	20,1	6,8	17,6	19,7	10,9	17,5	19,3	9,3
Textiles	17,1	20,7	17,7	16,5	20,2	18,6	15,0	19,0	21,1
Bonneterie	24,7	24,7	--	25,1	27,2	7,4	22,2	25,1	11,5
Vêtement	15,1	15,2	0,3	12,7	13,7	6,8	11,2	12,1	7,4
Produits du bois	7,2	13,1	45,2	5,5	13,2	58,2	2,9	9,9	70,2
Meubles et articles d'ameublement	18,2	18,4	1,1	17,8	18,7	4,9	14,1	14,6	3,8
Papier et produits connexes	11,0	15,0	26,7	10,9	15,0	27,0	6,7	9,8	31,3
Imprimerie et édition	4,6	16,2	71,5	5,3	14,9	64,6	1,8	14,1	87,4
Première transformation des métaux	5,2	8,8	41,0	5,2	8,9	41,6	4,1	6,7	39,0
Produits en métal	12,7	15,6	18,3	11,5	15,4	25,3	8,4	11,5	26,7
Machines	5,9	12,8	54,1	5,3	13,3	60,1	3,2	7,8	58,9
Matériel de transport	1,8	15,1	88,2	1,4	14,4	90,2	1,2	10,8	88,9
Produits électriques	12,4	15,8	21,5	10,7	15,6	31,4	6,4	11,4	43,5
Produits minéraux non métalliques	8,1	14,3	42,8	8,0	13,6	40,9	6,7	10,3	35,4
Produits du pétrole et du charbon	4,5	6,8	34,5	3,1	12,5	75,2	0,6	10,3	93,8
Industries chimiques	7,1	13,0	45,4	6,6	12,5	47,2	5,3	10,8	50,5
Industries manufacturières diverses	10,5	16,8	37,6	9,7	15,6	37,6	6,3	11,1	43,0
Ensemble du secteur manufacturier	7,1	15,4	54,0	5,9	14,4	59,3	4,2	11,2	62,8

1 Montant global des droits perçus, divisé par la valeur de l'ensemble des importations, à l'exclusion des droits.
2 Montant global des droits perçus, divisé par la valeur globale des importations passibles de droits, à l'exclusion des droits.
3 Valeur des marchandises importées au Canada en franchise, en pourcentage de la valeur globale des importations (à l'exclusion des droits).
SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Division du commerce international de Statistique Canada.

Tableau A-2

Protection douanière effective[1] dans le secteur manufacturier canadien, selon l'industrie[2], 1966, 1970 et 1978

En pourcentage

	1966	1970	1978
Aliments et boissons	18,7	15,7	10,8
Tabac	83,7	192,7	–363,2
Caoutchouc et matières plastiques	20,1	17,7	23,5
Cuir	31,1	28,7	26,8
Textiles	22,5	16,1	20,6
Bonneterie	40,1	48,7	36,0
Vêtement	28,8	25,0	25,7
Produits du bois	15,5	14,4	10,1
Meubles et articles d'ameublement	25,2	19,9	21,0
Papier et produits connexes	16,6	15,2	14,7
Imprimerie et édition	2,2	3,1	6,9
Première transformation des métaux	9,6	8,0	10,1
Produits en métal	16,1	13,1	11,9
Machines	6,5	4,4	5,6
Matériel de transport	–1,6	–1,3	–1,6
Produits électriques	18,7	13,4	11,2
Produits minéraux non métalliques	10,4	10,7	10,7
Produits du pétrole et du charbon	29,6	36,0	37,6
Industries chimiques	9,5	9,6	10,8
Industries manufacturières diverses	14,3	13,0	11,7
Ensemble du secteur manufacturier	8,7	7,6	6,9

1 Les simples tarifs douaniers effectifs, calculés comme la réduction en valeur ajoutée susceptible de se produire lorsque la protection douanière nominale est éliminée à la fois des facteurs et des produits. Exprimé de façon plus formelle, le tarif douanier effectif est $(v^i - v)/v^i$, où v^i = la valeur ajoutée par unité de production bénéficiant de la protection et v = la valeur ajoutée par unité de production une fois que la protection a été éliminée; la « valeur ajoutée » est définie comme le rendement des facteurs de production primaires, du travail et du capital. En calculant les tarifs douaniers effectifs, nous n'avons malheureusement pas d'estimations de la valeur ajoutée *avant* et *après* l'imposition des tarifs douaniers, mais seulement après, soit la valeur ajoutée que nous pouvons observer. On pose habituellement certaines hypothèses afin de dériver la valeur ajoutée avant l'imposition des tarifs ou après leur suppression. Ces hypothèses ont pour effet de fausser à la hausse la mesure de la protection effective. Pour plus de détails, voir Bruce W. Wilkinson et Kenneth Norrie, *Production effective et rendement du capital*, Ottawa, Information Canada, 1975, pages 5 à 20.

2 Pour chaque industrie ou grand groupe de la classification à deux chiffres, le taux effectif est la moyenne pondérée pour les industries de la classification à quatre chiffres que comprend le groupe. Les pondérations utilisées sont l'ensemble des importations des industries dans l'année pour laquelle les taux effectifs ont été calculés (sauf dans le cas des données de 1966 et 1978, pour lesquelles on a utilisé respectivement les pondérations des importations de 1970 et de 1979). Les 167 industries manufacturières de la classification à quatre chiffres ont été utilisées.

SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Division du commerce international de Statistique Canada.

Tableau A-3

Niveau des importations et des exportations dans le secteur manufacturier canadien, selon l'industrie, certains pays et groupes de pays, 1971 et 1985

En pourcentage

	Proportion du total pour chaque industrie															
	Importations								Exportations							
	1971				1985				1971				1985			
	Japon	NPI d'Extrême-Orient[1]	NPI d'Amérique du Sud[2]	États-Unis	Japon	NPI d'Extrême-Orient[1]	NPI d'Amérique du Sud[2]	États-Unis	Japon	NPI d'Extrême-Orient[1]	NPI d'Amérique du Sud[2]	États-Unis	Japon	NPI d'Extrême-Orient[1]	NPI d'Amérique du Sud[2]	États-Unis
Aliments et boissons	2,0	1,6	2,1	38,0	1,2	1,9	5,5	45,2	4,9	0,5	1,3	58,2	11,0	2,6	1,3	60,4
Tabac	--	--	0,2	43,2	--	0,2	0,1	59,9	--	1,2	--	3,5	--	6,6	--	39,0
Caoutchouc et matières plastiques	6,6	4,6	--	71,9	8,0	5,1	0,6	73,4	0,2	0,3	0,5	74,4	0,5	1,8	0,2	91,4
Cuir	7,9	7,6	2,3	20,0	0,7	32,9	5,9	10,4	1,4	0,7	--	81,8	0,1	2,4	0,1	88,9
Textiles	10,4	2,5	1,7	42,3	5,5	11,2	3,9	41,6	0,8	2,0	0,7	34,3	0,8	5,5	0,5	55,9
Bonneterie	17,9	22,2	--	10,9	1,4	52,1	0,5	15,4	--	1,1	-	70,2	3,8	0,5	--	82,0
Vêtement	16,1	32,8	0,2	21,3	1,8	47,6	0,5	5,3	0,2	0,6	0,1	74,4	1,9	0,8	--	87,0
Produits du bois	7,2	15,4	0,8	67,0	0,6	4,7	1,2	83,2	4,4	--	--	80,0	7,8	0,2	--	82,1
Meubles et articles d'ameublement	2,9	2,5	0,5	66,2	1,2	12,1	0,6	46,0	--	--	--	89,3	0,1	0,3	--	94,7
Papier et produits connexes	0,7	0,2	0,2	93,7	1,4	0,8	0,7	79,9	3,0	0,8	1,4	70,4	4,8	1,4	0,4	75,2
Imprimerie et édition	0,6	0,2	--	83,0	0,9	0,9	--	86,3	0,4	0,2	0,2	84,8	0,2	0,2	0,1	92,9
Première transformation des métaux	16,8	--	0,2	54,5	7,9	1,9	2,3	58,4	2,9	0,4	2,0	57,0	4,2	2,1	1,0	75,6
Produits en métal	7,7	1,1	0,2	69,9	5,7	6,9	0,6	69,6	1,1	0,6	0,4	70,9	0,4	0,6	0,3	87,5
Machines	2,2	--	--	81,2	5,7	1,2	0,3	77,3	1,7	0,7	1,7	73,7	0,7	0,9	0,8	75,9
Matériel de transport	4,4	--	--	88,4	6,5	1,8	1,6	86,4	--	--	0,6	92,4	0,1	0,1	0,5	96,8
Produits électriques	13,1	1,5	--	68,9	16,9	8,3	2,6	64,3	0,4	0,6	0,9	62,9	0,6	2,5	2,9	76,2
Produits minéraux non métalliques	5,7	0,5	0,1	66,5	7,3	1,9	1,0	61,6	0,9	0,1	0,4	84,3	0,4	0,2	0,1	93,1
Produits du pétrole et du charbon	--	--	0,1	35,3	--	0,8	2,4	52,0	--	--	--	90,1	0,3	0,4	--	94,1
Industries chimiques	1,8	0,1	0,2	76,3	2,2	0,8	0,6	73,7	4,2	1,0	1,4	61,7	6,1	5,1	1,6	65,1
Industries manufacturières diverses	8,7	2,7	0,2	63,9	10,6	9,3	0,4	60,5	3,0	0,5	0,8	63,8	2,0	2,1	0,5	74,9
Ensemble du secteur manufacturier	5,8	1,3	0,3	72,9	6,5	4,2	1,5	73,1	1,9	0,4	1,0	75,7	2,5	1,1	0,7	84,6

1 Corée du Sud, Taiwan, Singapour et Hong Kong.

2 Mexique et Brésil.

SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Division du commerce international de Statistique Canada.

Tableau A-4

Répartition des importations et des exportations dans le secteur manufacturier canadien, selon l'industrie, certains pays et groupes de pays, 1971 et 1985

En pourcentage

	Proportion du total pour chaque pays et groupe de pays															
	Importations								Exportations							
	1971				1985				1971				1985			
	Japon	NPI d'Extrême-Orient[1]	NPI d'Amérique du Sud[2]	États-Unis	Japon	NPI d'Extrême-Orient[1]	NPI d'Amérique du Sud[2]	États-Unis	Japon	NPI d'Extrême-Orient[1]	NPI d'Amérique du Sud[2]	États-Unis	Japon	NPI d'Extrême-Orient[1]	NPI d'Amérique du Sud[2]	États-Unis
Aliments et boissons	1,8	6,2	41,4	2,7	0,7	1,8	14,4	2,4	17,9	9,2	9,2	5,5	23,0	12,6	9,8	3,8
Tabac	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1,4	--	--	--	0,7	--	0,1
Caoutchouc et matières plastiques	2,1	6,2	0,1	1,8	2,1	2,1	0,7	1,7	--	0,2	0,2	0,3	0,2	2,2	0,5	1,5
Cuir	1,2	5,1	7,9	0,2	0,1	6,9	3,5	0,1	0,1	0,3	--	0,2	--	0,2	--	0,1
Textiles	6,4	6,6	23,4	2,1	1,9	6,0	5,9	1,3	0,3	3,4	0,4	0,3	0,2	2,6	0,4	0,3
Bonneterie	3,9	20,7	0,2	0,2	0,2	8,8	0,2	0,1	--	0,2	--	0,1	--	--	--	--
Vêtement	2,1	18,3	0,5	0,2	0,3	13,3	0,4	0,1	0,1	0,9	0,1	0,6	0,3	0,3	--	0,4
Produits du bois	1,2	10,8	2,8	0,9	0,1	0,7	0,5	0,7	17,7	0,3	0,1	8,2	20,5	1,2	--	6,4
Meubles et articles d'ameublement	0,2	0,6	0,6	0,3	0,1	1,4	0,2	0,3	--	--	--	0,3	--	0,2	--	0,9
Papier et produits connexes	0,1	0,2	0,8	1,3	0,3	0,2	0,6	1,4	24,8	34,3	21,2	14,9	22,1	13,4	6,9	10,5
Imprimerie et édition	0,2	0,3	0,1	2,3	0,2	0,3	--	1,8	0,1	0,1	--	0,3	--	0,1	0,1	0,6
Première transformation des métaux	15,3	0,1	3,4	3,9	4,3	1,6	5,5	2,8	19,6	13,9	25,9	9,9	12,7	14,4	10,8	6,8
Produits en métal	4,9	3,0	2,4	3,6	2,7	5,1	1,3	2,9	1,0	2,5	0,7	1,6	0,3	1,1	0,8	2,2
Machines	6,6	0,1	2,9	19,2	14,0	4,7	3,0	17,0	5,0	10,7	9,5	5,5	1,7	4,7	6,3	5,0
Matériel de transport	25,5	0,3	1,7	40,7	39,1	16,3	42,0	46,3	0,3	4,0	22,4	43,5	0,9	2,3	30,2	47,2
Produits électriques	15,8	8,0	1,1	6,6	20,5	15,5	13,6	6,9	0,5	4,4	2,4	2,3	0,9	9,7	17,7	3,8
Produits minéraux non métalliques	1,7	0,7	0,6	1,6	1,5	0,6	0,9	1,1	0,4	0,1	0,3	0,8	0,1	0,1	0,1	0,9
Produits du pétrole et du charbon	--	--	0,6	0,8	--	0,4	3,0	1,3	--	--	--	0,7	0,3	1,1	--	3,0
Industries chimiques	1,8	0,4	4,5	6,2	2,2	1,2	2,6	6,6	9,8	11,9	6,3	3,6	15,3	29,6	15,0	4,9
Industries manufacturières diverses	9,2	12,4	5,0	5,4	9,6	13,3	1,5	5,0	2,5	2,0	1,2	1,4	1,3	3,3	1,3	1,5
Ensemble du secteur manufacturier	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1 Corée du Sud, Taiwan, Singapour et Hong Kong.

2 Mexique et Brésil.

SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Division du commerce international de Statistique Canada.

Tableau A-5

Niveau des tarifs douaniers nominaux imposés sur les importations dans le secteur manufacturier canadien, certains pays et groupes de pays d'origine, 1971-1985

En pourcentage

	Tarifs nominaux, toutes les importations[1]				Tarifs nominaux, importations passibles de droits[2]				Proportion des importations non passibles de droits[3]			
	Japon	NPI d'Extrême-Orient[4]	NPI d'Amérique du Sud[5]	États-Unis	Japon	NPI d'Extrême-Orient[4]	NPI d'Amérique du Sud[5]	États-Unis	Japon	NPI d'Extrême-Orient[4]	NPI d'Amérique du Sud[5]	États-Unis
1971	14,3	18,5	10,9	5,4	15,6	19,4	15,4	14,7	8,5	4,7	28,8	63,3
1972	14,4	18,2	11,5	5,6	15,9	19,4	15,8	15,0	9,5	5,9	27,2	62,5
1973	13,1	17,5	10,3	5,5	14,8	18,6	17,8	14,6	11,3	5,8	42,0	62,6
1974	12,3	16,8	8,7	5,9	14,2	18,1	18,2	14,5	13,7	7,2	52,1	59,3
1975	12,3	16,0	8,1	5,5	14,5	17,9	18,9	14,6	15,0	10,4	57,0	62,3
1976	11,5	14,8	7,1	5,6	15,6	18,0	15,3	14,9	26,7	17,4	53,8	62,6
1977	11,1	14,2	4,8	5,2	15,0	17,3	12,8	14,6	25,8	17,9	62,9	64,4
1978	10,4	14,3	5,2	5,0	14,5	17,3	12,3	14,4	28,8	17,1	57,7	65,5
1979	9,3	12,8	5,1	4,9	14,1	16,3	12,2	14,4	33,8	21,5	58,0	66,1
1980	9,7	13,0	4,9	4,7	13,6	16,5	13,2	13,8	28,6	21,3	62,8	66,0
1981	9,7	12,3	5,8	4,5	13,3	16,1	13,2	13,1	27,5	23,4	56,0	65,8
1982	9,3	11,9	5,5	4,1	12,8	15,5	12,9	12,4	27,6	23,0	57,4	67,1
1983	8,9	12,1	4,5	3,7	12,1	15,5	15,2	11,8	26,5	22,2	70,7	68,8
1984	8,0	11,1	3,2	3,3	11,4	15,0	14,5	10,8	29,7	25,9	77,7	69,3
1985	7,8	9,7	3,0	3,0	10,7	14,2	13,9	10,4	27,4	31,5	78,8	71,3

1 Montant global des droits perçus, divisé par la valeur de l'ensemble des importations, à l'exclusion des droits.
2 Montant global des droits perçus, divisé par la valeur globale des importations passibles de droits, à l'exclusion des droits.
3 Valeur des marchandises importées en franchise au Canada, en pourcentage de la valeur globale des importations (à l'exclusion des droits).
4 Corée du Sud, Taiwan, Singapour et Hong Kong.
5 Mexique et Brésil.

SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Division du commerce international de Statistique Canada.

Tableau A-6

Part du Japon et des NPI[1] dans l'ensemble des pays à économie de marché[2], certaines années, 1964-1983
En pourcentage

	Pays industrialisés[3]		Pays en développement		Ensemble des pays à économie de marché
	Total	Japon	Total	NPI	
A Taux de croissance du produit intérieur brut[4]					
1964-1973	4,8	9,2	6,2	8,4	5,1
1973-1982	2,1	3,8	4,0	5,9	2,4
B Taux de croissance de la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier[4]					
1964-1973	5,5	..	7,9	10,8	5,7
1973-1982	1,3	5,3	5,0	6,1	1,8
C Valeur ajoutée dans le secteur manufacturier en proportion du PIB[4]					
1964	27,9	..	15,6	22,4	26,0
1973	29,5	35,4	18,0	27,5	27,5
1982	27,5	40,2	19,7	27,8	25,9
D Taux de croissance des exportations de produits manufacturés[5]					
1965-1973	16,3	20,6	20,7	29,5	16,6
1973-1982	12,4	16,1	17,8	20,0	13,0
E Part des produits manufacturés dans les exportations mondiales[5]					
1965	93,7	8,1	6,3	1,9	100,0
1973	91,7	10,6	8,3	4,3	100,0
1983	86,7	14,3	13,3	8,3	100,0
F Part de la valeur ajoutée[4] des produits manufacturés dans tous les pays					
1964	90,5	..	9,5	3,1	100,0
1973	88,6	12,8	11,4	4,7	100,0
1982	84,9	17,4	15,1	6,8	100,0
G Exportations de produits manufacturés en proportion des exportations nationales[5]					
1965	70,5	92,0	16,1	35,4	58,2
1973	74,2	94,5	25,0	59,8	63,8
1983	74,2	96,9	29,2	62,9	61,6

1 Corée du Sud, Taiwan, Singapour, Hong Kong, Mexique et Brésil.
2 Tous les pays sauf ceux dont l'économie est planifiée.
3 Les pays membres de l'OCDE, Puerto Rico et l'Afrique du Sud, dans le cas de A, B, C et F; les pays membres de l'OCDE (sauf la Turquie), la Yougoslavie, Malte, Gibraltar, Israël et l'Afrique du Sud dans le cas de D, E et G.
4 Aux prix et taux de change constants de 1975.
5 Aux prix et taux de change courants.

SOURCE Organisation de coopération et de développement économiques, « Les nouveaux pays industriels : implications pour les industries et les politiques industrielles des pays de l'OCDE », Document DSTI/IND/87.5, Paris, OCDE, 1987, pages 12 à 16.

Tableau A-7

Part des importations et des exportations dans le secteur manufacturier canadien, échanges avec certains pays et groupes de pays, 1971-1985

En pourcentage

	Proportion du total[1]							
	Importations				Exportations			
	Japon	NPI d'Extrême-Orient[2]	NPI d'Amérique du Sud[3]	États-Unis	Japon	NPI d'Extrême-Orient[2]	NPI d'Amérique du Sud[3]	États-Unis
1971	5,8	1,3	0,3	72,9	1,9	0,4	1,0	75,7
1972	6,4	1,7	0,3	71,6	2,0	0,5	1,0	77,1
1973	4,9	1,9	0,5	73,8	2,9	0,6	0,9	75,7
1974	5,3	1,8	0,6	73,3	2,8	0,7	1,4	72,4
1975	4,2	1,9	0,6	75,0	2,5	0,8	1,6	71,3
1976	4,8	2,9	0,7	75,7	2,6	0,7	1,2	73,4
1977	5,0	2,7	0,7	76,3	2,6	0,8	1,1	75,9
1978	5,3	2,7	0,7	75,3	3,3	0,9	0,8	75,4
1979	4,1	2,9	0,7	76,2	3,6	1,1	0,9	72,8
1980	5,1	2,9	0,7	75,1	3,9	1,7	1,5	67,4
1981	6,3	3,3	0,7	74,5	3,4	1,2	1,6	71,4
1982	6,2	3,6	0,9	74,5	3,6	1,4	1,0	73,8
1983	6,7	4,1	1,1	74,2	3,2	1,2	0,6	80,0
1984	6,7	4,2	1,6	73,3	2,7	1,1	0,6	82,5
1985	6,5	4,2	1,5	73,1	2,5	1,1	0,7	84,6

1 Importations ou exportations échangées avec le pays, ou le groupe de pays, en pourcentage du total des importations ou des exportations dans l'ensemble du secteur manufacturier.

2 Corée du Sud, Taiwan, Singapour et Hong Kong.

3 Mexique et Brésil.

SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Division du commerce international de Statistique Canada.

Tableau A-8

Importance des NPI d'Extrême-Orient dans cinq industries manufacturières, Canada, 1971-1985

En pourcentage

	Textile			Meubles et articles d'ameublement			Cuir			Bonneterie			Vêtement		
	Importations des NPI d'Extrême-Orient[2]	Tarif nominal[1]		Importations des NPI d'Extrême-Orient[2]	Tarif nominal[1]		Importations des NPI d'Extrême-Orient[2]	Tarif nominal[1]		Importations des NPI d'Extrême-Orient[2]	Tarif nominal[1]		Importations des NPI d'Extrême-Orient[2]	Tarif nominal[1]	
		NPI d'Extrême-Orient	États-Unis		NPI d'Extrême-Orient	États-Unis		NPI d'Extrême-Orient	États-Unis		NPI d'Extrême-Orient	États-Unis		NPI d'Extrême-Orient	États-Unis
1971	2,5	20,1	18,5	2,5	18,9	18,1	7,6	23,3	13,0	22,2	27,0	27,3	32,8	14,5	20,2
1972	2,9	21,8	19,2	2,3	18,7	18,1	9,8	21,4	12,2	33,2	27,0	27,2	31,9	14,6	20,1
1973	2,7	23,4	19,1	2,4	15,7	15,7	12,0	22,3	12,5	42,4	26,9	27,3	31,9	14,0	20,0
1974	3,1	21,0	18,8	1,8	16,1	17,0	11,8	21,6	12,3	40,1	26,9	27,3	27,8	12,5	19,4
1975	3,5	22,3	19,7	2,5	17,3	18,7	10,8	19,3	11,7	43,5	26,6	27,1	34,3	12,3	18,2
1976	4,9	20,1	19,5	4,1	16,3	18,9	16,4	19,5	12,6	52,3	24,6	27,0	46,7	11,5	17,7
1977	4,9	18,1	19,0	4,5	14,8	18,8	18,0	19,3	14,0	52,0	24,5	26,8	46,7	10,1	18,8
1978	5,6	18,8	18,2	5,6	14,5	18,4	21,2	18,8	13,6	55,8	24,7	26,6	52,9	10,7	18,1
1979	5,0	16,5	17,7	7,8	14,4	18,4	20,6	19,0	14,8	49,0	24,3	26,4	48,4	9,7	17,8
1980	5,8	16,0	17,8	9,5	14,8	17,9	26,6	19,0	16,2	52,4	24,5	26,4	50,2	10,8	17,5
1981	6,8	16,5	17,6	10,4	14,2	17,3	31,1	18,6	16,3	57,9	24,9	26,4	54,8	11,0	16,6
1982	7,0	16,5	16,0	10,7	14,5	16,2	30,1	18,6	15,3	58,3	25,2	22,4	56,8	10,5	15,3
1983	8,8	16,9	15,7	13,3	13,4	15,7	34,7	19,4	14,6	62,0	25,0	21,5	56,8	11,6	15,3
1984	9,6	16,0	15,3	14,0	13,5	15,0	36,5	19,3	14,4	56,0	24,0	20,3	53,9	11,1	15,2
1985	11,2	16,7	15,5	12,1	13,5	14,1	32,9	19,6	14,5	52,1	23,4	16,9	47,6	10,4	15,2

1 Montant global des droits perçus, divisé par la valeur de l'ensemble des importations, à l'exclusion des droits.

2 Importations de la Corée du Sud, de Taiwan, de Singapour et de Hong Kong, en proportion de l'ensemble des importations dans cette industrie.

SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Division du commerce international de Statistique Canada.

Tableau A-9

Part de l'emploi[1] dans le secteur manufacturier canadien, certaines industries et certains types de profession, 1961, 1971 et 1981

En pourcentage

	Secteur manufacturier			Textile			Meubles et articles d'ameublement			Cuir			Bonneterie et vêtement			Produits en métal			Produits électriques			Industries manufacturières diverses		
	1961	1971	1981	1961	1971	1981	1961	1971	1981	1961	1971	1981	1961	1971	1981	1961	1971	1981	1961	1971	1981	1961	1971	1981
Type de profession :																								
Cols blancs[2]	25,5	29,4	29,3	17,8	21,9	22,1	14,4	22,0	20,0	13,4	17,7	16,0	12,3	18,4	17,0	23,0	26,2	26,7	36,8	39,0	39,0	33,5	42,4	42,8
Cols bleus[3]	69,7	64,1	66,4	78,6	72,2	74,5	83,3	72,5	77,0	83,5	75,7	80,3	86,4	77,9	81,1	72,5	67,1	69,8	60,6	56,5	58,1	60,8	51,1	52,7
Autres[4]	4,8	6,4	4,3	3,6	5,9	3,4	2,3	5,6	3,0	3,1	6,5	3,7	1,3	3,7	1,8	4,5	6,7	3,5	2,6	4,5	2,9	5,8	6,5	4,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1 Défini comme la main-d'œuvre employée, c'est-à-dire les travailleurs qui ont été employés au moins une fois dans les 18 mois qui ont précédé le recensement.
2 Personnel de direction, spécialistes, employés de bureau et professions connexes, et personnel de vente.
3 Personnel affecté aux services, opérateurs de matériel de transport, métiers de la construction et métiers connexes, et travailleurs affectés à la production et aux activités connexes.
4 Professions du secteur primaire et autres professions non classifiées ailleurs.

SOURCE D'après des données du Recensement de Statistique Canada.

Tableau A-10

Niveau de la protection douanière nominale dans le secteur manufacturier canadien, selon divers systèmes de pondération, 1971-1985

En pourcentage

	Pondérations[1]					
	Tarif nominal					
	Ensemble des importations[2]		Importations passibles de droits[3]		Proportion des importations non passibles de droits[4]	
	Importations	Travailleurs de la production	Importations	Travailleurs de la production	Importations	Travailleurs de la production
1971	7,1	10,5	15,4	14,8	54,0	32,3
1972	7,3	10,6	15,5	15,0	52,9	32,3
1973	6,9	10,0	15,3	14,3	55,0	34,0
1974	7,1	10,4	15,0	14,6	52,9	31,1
1975	6,7	10,2	15,1	14,3	55,9	31,5
1976	6,4	9,6	15,1	14,4	57,4	34,8
1977	6,0	9,1	14,7	14,2	58,8	36,7
1978	5,9	8,8	14,4	14,0	59,3	37,6
1979	5,6	8,3	14,2	13,6	60,6	39,8
1980	5,4	8,0	13,8	13,7	60,6	41,2
1981	5,4	7,9	13,2	13,3	59,4	40,0
1982	5,1	7,6	12,9	12,8	60,1	40,8
1983	4,9	7,5	12,5	12,3	60,9	41,0
1984	4,5	7,0	11,6	11,6	61,6	41,4
1985	4,2	7,0	11,2	11,3	62,8	40,0

1 Pour chaque industrie de la classification à quatre chiffres, l'indicateur de la protection douanière, telle que définie dans les notes 2, 3 et 4, est pondéré selon l'importance des marchandises dans les données sur les importations. Les données sur les importations et les travailleurs affectés à la production dans les industries de la classification à quatre chiffres sont ensuite utilisées pour pondérer ces ratios au niveau du secteur manufacturier. Autrement dit, l'indicateur de la protection douanière de chaque industrie de la classification à quatre chiffres est multiplié par la part de l'industrie dans l'emploi ou les importations du secteur manufacturier. On utilise les coefficients pondérateurs de l'année courante, sauf dans le cas des travailleurs affectés à la production en 1983-1985, où l'on a utilisé ceux de 1982 car on ne disposait pas des données nécessaires pour ces années selon la CTI de 1970. La pondération selon les travailleurs affectés à la production constitue donc en fait un système de pondération hybride qui repose à la fois sur les importations et les travailleurs affectés à la production.

2 Montant global des droits perçus, divisé par la valeur de l'ensemble des importations, à l'exclusion des droits.

3 Montant global des droits perçus, divisé par la valeur globale des importations passibles de droits, à l'exclusion des droits.

4 Valeur des marchandises importées en franchise au Canada, en pourcentage de la valeur globale des importations (à l'exclusion des droits).

SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Division du commerce international de Statistique Canada.

Tableau A-11

Niveau des tarifs douaniers nominaux imposés sur l'ensemble des importations[1] dans le secteur manufacturier canadien, selon l'industrie et divers systèmes de pondération, 1971, 1978 et 1985

En pourcentage

	Pondérations[2]					
	1971		1978		1985	
	Importations	Travailleurs affectés à la production	Importations	Travailleurs affectés à la production	Importations	Travailleurs affectés à la production
Aliments et boissons	15,0	11,0	4,1	5,6	7,2	7,0
Tabac	52,4	52,4	35,9	35,9	43,0	43,0
Caoutchouc et matières plastiques	14,0	14,2	15,2	15,0	11,0	11,2
Cuir	18,8	21,0	17,6	19,5	17,5	18,7
Textiles	17,1	17,3	16,5	16,7	15,0	14,7
Bonneterie	24,7	24,3	25,1	24,4	22,2	21,8
Vêtement	15,2	12,1	12,7	10,1	11,2	8,9
Produits du bois	7,2	4,6	5,5	4,0	2,9	2,4
Meubles et articles d'ameublement	18,2	17,2	17,8	16,5	14,1	12,9
Papier et produits connexes	11,0	10,8	10,9	10,4	6,7	6,5
Imprimerie et édition	4,6	10,6	5,3	10,3	1,8	5,3
Première transformation des métaux	5,2	4,4	5,2	4,7	4,1	3,9
Produits en métal	12,7	11,1	11,5	11,1	8,4	8,3
Machines	5,9	5,9	5,3	5,4	3,2	3,4
Matériel de transport	1,8	4,7	1,4	3,0	1,2	3,0
Produits électriques	12,4	12,5	10,7	11,5	6,4	7,3
Produits minéraux non métalliques	8,1	6,9	8,0	6,3	6,7	4,2
Produits du pétrole et du charbon	4,5	4,5	3,1	2,0	0,6	0,8
Industries chimiques	7,1	7,9	6,6	6,9	5,3	5,5
Industries manufacturières diverses	10,5	13,3	9,7	11,3	6,3	7,7
Ensemble du secteur manufacturier	7,1	10,5	5,9	8,8	4,2	7,0

1 Montant global des droits perçus, divisé par la valeur de l'ensemble des importations, à l'exclusion des droits.

2 Pour chacune des industries de la classification à quatre chiffres, le NTDN défini dans la note 1 est pondéré d'après les importations. Les données sur les importations et les travailleurs affectés à la production de l'industrie sont ensuite utilisées pour pondérer ces ratios au niveau de la classification à deux chiffres. Autrement dit, le NTDN de chaque industrie de la classification à quatre chiffres est multiplié par la part de l'industrie dans l'emploi du secteur industriel au niveau de la classification à deux chiffres. On utilise les coefficients pondérateurs de l'année courante, sauf dans le cas des travailleurs affectés à la production de 1983 à 1985, où l'on a utilisé ceux de 1982 car on ne disposait pas des données nécessaires pour ces années selon la CTI de 1970. La pondération selon les travailleurs affectés à la production constitue donc en fait un système de pondération hybride qui repose à la fois sur les importations et les travailleurs affectés à la production.

SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Division du commerce international de Statistique Canada.

Tableau A-12

Niveau des importations admises en franchise[1] dans le secteur manufacturier canadien, selon l'industrie et divers systèmes de pondération, 1971, 1978 et 1985

En pourcentage

	Pondérations[2]					
	1971		1978		1985	
	Importations	Travailleurs affectés à la production	Importations	Travailleurs affectés à la production	Importations	Travailleurs affectés à la production
Aliments et boissons	24,5	28,3	46,5	33,8	39,0	33,4
Tabac	--	--	20,8	20,8	15,7	15,7
Caoutchouc et matières plastiques	21,9	19,1	15,2	14,4	19,1	18,5
Cuir	6,8	3,7	10,9	8,4	9,3	6,3
Textiles	17,7	12,1	18,6	13,6	21,1	19,9
Bonneterie	--	--	7,4	7,2	11,5	10,3
Vêtement	0,3	0,1	6,8	4,4	7,4	5,7
Produits du bois	45,1	62,3	58,2	65,7	70,2	72,9
Meubles et articles d'ameublement	1,1	1,0	4,9	4,7	3,8	3,9
Papier et produits connexes	26,7	27,8	27,0	29,5	31,3	32,5
Imprimerie et édition	71,5	46,9	64,6	45,7	87,4	61,4
Première transformation des métaux	41,0	50,9	41,6	48,2	39,0	46,4
Produits en métal	18,3	17,7	25,3	20,8	26,7	17,2
Machines	54,1	54,0	60,1	60,1	58,9	64,0
Matériel de transport	88,1	73,4	90,2	81,5	88,9	80,0
Produits électriques	21,5	21,9	31,4	27,9	43,5	39,2
Produits minéraux non métalliques	42,8	29,9	40,9	31,6	35,4	37,2
Produits du pétrole et du charbon	34,5	26,5	75,2	83,9	93,8	92,7
Industries chimiques	45,4	43,3	47,2	46,7	50,5	51,1
Industries manufacturières diverses	37,6	25,4	37,6	31,0	43,0	34,6
Ensemble du secteur manufacturier	54,0	32,3	59,3	37,6	62,8	40,0

1 En pourcentage de l'ensemble des importations (à l'exclusion des droits) entrant au Canada en franchise.

2 Pour chacune des industries de la classification à quatre chiffres, le NTDN défini dans la note 1 est pondéré d'après les importations. Les données sur les importations et les travailleurs affectés à la production de l'industrie sont ensuite utilisées pour pondérer ces ratios au niveau de la classification à deux chiffres. Autrement dit, le NTDN de chaque industrie de la classification à quatre chiffres est multiplié par la part de l'industrie dans l'emploi du secteur industriel au niveau de la classification à deux chiffres. On utilise les coefficients pondérateurs de l'année courante, sauf dans le cas des travailleurs affectés à la production de 1983 à 1985, où l'on a utilisé ceux de 1982 car on ne disposait pas des données nécessaires pour ces années selon la CTI de 1970. La pondération selon les travailleurs affectés à la production constitue donc en fait un système de pondération hybride qui repose à la fois sur les importations et les travailleurs affectés à la production.

SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Division du commerce international de Statistique Canada.

B Extraits d'ententes et lois régissant le commerce extérieur du Canada

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

Article XIX

Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers

1. *a*) Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord, un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, cette partie contractante aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce préjudice, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession.

b) Si une partie contractante a accordé une concession relative à une préférence et que le produit auquel celle-ci s'applique vienne à être importé sur le territoire de cette Partie Contractante dans les circonstances énoncées à l'alinéa *a*) du présent paragraphe de telle sorte que cette importation porte ou menace de porter un préjudice grave aux producteurs de produits similaires ou de produits directement concurrents, qui sont établis sur le territoire de la partie contractante bénéficiant ou ayant bénéficié de ladite préférence, celle-ci pourra présenter une requête à la partie contractante importatrice, qui aura alors la faculté, en ce qui concerne ce produit, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer un tel préjudice.

2. Avant qu'une partie contractante ne prenne des mesures en conformité des dispositions du paragraphe premier du présent article, elle en avisera les PARTIES CONTRACTANTES par écrit et le plus longtemps possible à l'avance. Elle fournira à celles-ci, ainsi qu'aux PARTIES CONTRACTANTES ayant un intérêt substantiel en tant qu'exportatrices du produit en question, l'occasion d'examiner avec elle les mesures qu'elle se propose de prendre. Lorsque ce préavis sera donné dans le cas d'une concession relative à une préférence, il mentionnera la partie contractante qui aura requis cette mesure. Dans des circonstances critiques où tout délai entraînerait un préjudice qu'il serait difficile de réparer, les mesures envisagées au paragraphe premier du présent article pourront être prises à titre provisoire sans consultation préalable, à la condition que les consultations aient lieu immédiatement après que lesdites mesures auront été prises.

3. *a*) Si les parties contractantes intéressées n'arrivent pas à un accord au sujet de ces mesures, la partie contractante qui se propose de les prendre ou de les maintenir en application aura la faculté d'agir en ce sens. Si cette partie contractante exerce cette faculté, il sera loisible aux parties contractantes que ces mesures léseraient de suspendre, dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de leur application et à l'expiration d'un délai de trente jours à compter de celui où les PARTIES CONTRACTANTES auront reçu un préavis écrit, l'application au commerce de la partie contractante qui aura pris ces mesures ou, dans le cas envisagé à

l'alinéa *b*) du paragraphe premier du présent article, au commerce de la partie contractante qui aura demandé que ces mesures soient prises, de concessions ou d'autres obligations substantiellement équivalentes qui résultent du présent Accord et dont la suspension ne donnera lieu à aucune objection de la part des PARTIES CONTRACTANTES.

b) Sans préjudice des dispositions de l'alinéa *a*) du présent paragraphe, si des mesures prises en vertu du paragraphe 2 du présent article, sans consultation préalable, portent ou menacent de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits affectés par elles, sur le territoire d'une partie contractante, cette partie contractante aura la faculté, lorsque tout délai à cet égard entraînerait un préjudice difficilement réparable, de suspendre, dès la mise en application de ces mesures et pendant toute la durée des consultations, des concessions ou d'autres obligations dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer ce préjudice.

Loi sur le tarif des douanes

Dispositions relatives aux surtaxes temporaires

Surtaxe dans certaines circonstances

8. (1) Si, à un moment quelconque, il est convaincu, en se fondant :

a) soit sur un rapport du ministre des Finances,

b) soit sur une enquête menée, en vertu de l'article 48 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, par le Tribunal canadien des importations,

c) soit sur une enquête menée, en vertu de la *Loi sur la Commission du textile et du vêtement*, par la Commission du textile et du vêtement sur des articles de textile et d'habillement définis dans ladite loi,

que des marchandises de toute nature, qui sont des produits d'un pays, sont importées au Canada dans des conditions où elles causent ou menacent de causer un préjudice grave à des producteurs canadiens de produits semblables ou directement concurrentiels, le gouverneur en conseil peut, sur la recommandation du ministre des Finances, par décret, assujettir les marchandises de cette nature qui sont les produits d'un pays mentionné au décret, lorsqu'elles sont importées dans la région ou la partie du Canada et au cours de la période où le décret est en vigueur, à une surtaxe fixée selon l'un des taux suivants qui ne doit cependant pas dépasser celui que le gouverneur en conseil estime suffisant pour prévenir le préjudice ou la menace de préjudice :

d) le taux spécifié dans le décret;

e) le taux spécifié dans le décret qui peut varier selon que la quantité des marchandises, importées dans cette région ou partie du Canada et à l'époque spécifiée dans le décret, égale ou dépasse les totaux spécifiés dans le décret.

Application, révocation et publication du décret

(2) Les décrets pris en vertu du paragraphe (1) :

a) s'appliquent, sous réserve des autres dispositions du présent article, pendant la période, d'une durée maximale de trois ans, qui y est spécifiée;

b) peuvent, nonobstant les autres dispositions du présent article, être à tout moment révoqués par le gouverneur en conseil, sauf si les deux chambres du Parlement ont déjà adopté une résolution aux termes du paragraphe (3) prévoyant la date de sa cessation d'effet;

c) sont publiés dans la *Gazette du Canada*.

Durée d'application du décret

(3) Le décret pris en vertu du paragraphe (1) qui est fondé sur un rapport du ministre des Finances cesse de s'appliquer à l'expiration du 180ième jour suivant sa prise si c'est un jour de séance ou, sinon, le quinzième jour de séance ultérieur mais s'applique pendant toute la période prévue à l'alinéa 2*a*) si, selon le cas :

a) il est ratifié par une résolution adoptée par les deux chambres du Parlement;

b) le Tribunal canadien des importations a fait, conformément à l'article 48 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, rapport au gouverneur en conseil l'informant que les marchandises objet du rapport du ministre des Finances sont encore importées au Canada du pays que mentionne le rapport, dans des conditions où elles causent ou menacent de causer un préjudice grave à des producteurs canadiens de produits semblables ou directement concurrentiels;

c) les marchandises objet du rapport du ministre des Finances étant celles qui sont décrites à l'alinéa (1)*c*), la Commission du textile et du vêtement a énoncé, dans un rapport établi conformément à la *Loi sur la Commission du textile et du vêtement*, que ces marchandises sont encore importées au Canada du pays que mentionne le rapport dans des conditions où elles causent ou menacent de causer un préjudice grave à des producteurs canadiens de produits semblables ou directement concurrentiels.

Interprétation

(4) Pour l'application du paragraphe (3), tout jour où l'une ou l'autre chambre du Parlement siège est un jour de séance.

Résolution de révocation

(5) Par dérogation aux autres dispositions du présent article, tout décret pris en vertu du paragraphe (1) et qui a continué à s'appliquer pour l'une des raisons prévues au présent article, cesse de s'appliquer le jour de l'adoption d'une résolution de révocation par les deux chambres du Parlement ou, le cas échéant, le jour que prévoit cette résolution.

Loi sur les licences d'exportation et d'importation

Dispositions relatives aux restrictions quantitatives

Liste visant l'importation de marchandises

5. Le gouverneur en conseil peut établir une liste de marchandises, appelée « liste de marchandises d'importation contrôlée », comprenant tout article dont, à son avis, il est nécessaire de contrôler l'importation pour l'une quelconque des fins suivantes, savoir :

a) assurer, selon les besoins du Canada, le meilleur approvisionnement et la meilleure distribution possibles d'un article rare sur les

marchés mondiaux ou soumis à des régies gouvernementales dans les pays d'origine ou à une répartition par arrangement intergouvernemental;

a.1) appuyer une mesure prise en vertu de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*, en limitant l'importation sous quelque forme d'un article semblable à un article produit ou commercialisé au Canada dont les quantités sont fixées ou déterminées en vertu de cette loi;

a.2) appuyer une mesure prise en vertu de la *Loi sur l'importation de la viande*, en limitant le volume des importations des produits auxquels cette loi s'applique;

b) mettre à exécution toute mesure prise selon la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, la *Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche*, la *Loi sur la vente coopérative des produits agricoles*, la *Loi sur l'Office des produits agricoles* ou la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, ayant pour objet ou pour effet de soutenir le prix de l'article; ou

c) mettre en œuvre un arrangement ou un engagement intergouvernemental;

et lorsque des marchandises sont incluses dans la liste en vue d'assurer l'approvisionnement ou la distribution de marchandises sujettes à répartition par arrangement intergouvernemental ou pour donner suite à un arrangement ou engagement intergouvernemental, un exposé de l'effet ou un sommaire de l'arrangement ou engagement, s'il n'a pas été antérieurement présenté au Parlement, doit l'être au plus tard quinze jours après que l'arrêté du gouverneur en conseil faisant entrer ces marchandises dans la liste est publié dans la *Gazette du Canada* en application de la *Loi sur les textes réglementaires* ou, si le Parlement ne siège pas à ce moment-là, l'un des quinze premiers jours où il siège par la suite.

(2) Lorsque à un moment quelconque le gouverneur en conseil est convaincu, sur rapport du Ministre établi en application,

a) d'une enquête effectuée par la Commission du textile et du vêtement relativement à l'importation d'articles de textile et d'habillement tels qu'ils sont définis dans la *Loi sur la Commission du textile et du vêtement*, ou

b) d'une enquête menée, en vertu de l'article 48 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* par le Tribunal canadien des importations relativement à des marchandises,

que des marchandises de tout genre sont importées ou seront vraisemblablement importées au Canada à des prix, en quantités et dans des conditions portant ou menaçant de porter un préjudice grave à la production au Canada de marchandises semblables ou directement concurrentielles, toutes marchandises du même genre peuvent, par décret du gouverneur en conseil, être incluses dans la liste de marchandises d'importation contrôlée

afin de limiter l'importation de ces marchandises dans la mesure et, sous réserve du paragraphe (5), pour la période qui sont nécessaires, de l'avis du gouverneur en conseil, pour empêcher le préjudice ou y remédier.

Idem

(3) Si, à un moment quelconque, il est convaincu en se fondant sur un rapport du Ministre rédigé à la suite d'une enquête menée aux termes des alinéas (2)*a*) ou *b*), que des marchandises de tout genre sont ou seront vraisemblablement importées au Canada à des prix, en quantités et dans des conditions tels qu'il est souhaitable d'obtenir sur leur importation des renseignements destinés à déterminer si celle-ci cause ou menace de causer un préjudice à la production au Canada de marchandises semblables ou directement concurrentielles, le gouverneur en conseil peut, par décret, inclure les marchandises du même genre dans la liste des marchandises d'importation contrôlée pour que soit facilitée la collecte de ces renseignements.

Idem

(4) Le gouverneur en conseil peut, par décret, inclure des marchandises dans la liste des marchandises d'importation contrôlée si, pour faciliter l'application des mesures prises aux termes de l'article 3.4 du *Tarif des douanes* ou de ses alinéas 7(2)*f*) ou 8(1)*e*), il estime nécessaire d'obtenir des renseignements sur leur importation.

Radiation

(5) Les marchandises incluses dans la liste de marchandises d'importation contrôlée aux termes d'un décret pris en vertu des paragraphes (2), (3) ou (4) sont réputées rayées de la liste :

a) à l'expiration des trois ans suivant la date de leur inclusion aux termes du décret;

b) à la date précisée au décret, si celle-ci est antérieure à celle de l'expiration des trois ans.

Loi sur les mesures spéciales d'importation

Dispositions relatives à la tenue d'une enquête pour déterminer l'existence d'un préjudice

Renvoi par le gouverneur en conseil

48. Le Tribunal, saisi d'un renvoi par le gouverneur en conseil, ouvre une enquête et fait rapport au gouverneur en conseil sur tout ce qui concerne, selon le cas :

a) l'importation de marchandises qui peut causer ou menacer de causer un préjudice à la production de marchandises au Canada ou peut retarder la mise en production de marchandises au Canada;

b) la prestation, par des personnes ne résidant pas ordinairement au Canada, de services au Canada qui peut causer ou menacer de causer un préjudice à la prestation de services au Canada par des personnes résidant ordinairement au Canada, ou qui peut la retarder.

Loi sur la Commission du textile et du vêtement

Dispositions relatives à la tenue d'une enquête pour déterminer l'existence d'un préjudice et à d'autres questions

Enquêtes

Dépôt d'une plainte

8. Une personne qui produit au Canada des articles de textile et d'habillement, ci-après désignée sous le nom de « producteur canadien », ou une personne ou association agissant pour le compte d'un tel producteur peut déposer auprès de la Commission un avis de plainte alléguant que l'importation des articles de textile et d'habillement décrits dans l'avis porte ou menace de porter un préjudice sérieux à sa production d'articles de textile et d'habillement au Canada.

La Commission doit faire enquête

9. Relativement à l'importation d'articles de textile et d'habillement, la Commission

a) peut, de sa propre initiative, ou sur réception d'un avis de plainte déposé en application de l'article 8, ou

b) doit, sur réception d'une demande écrite du Ministre,

mener une enquête pour déterminer si les articles de textile et d'habillement qui font l'objet de l'enquête sont importés à des prix, en quantités et dans des conditions tels qu'ils portent ou menacent de porter un préjudice sérieux à la production au Canada d'articles de textile et d'habillement.

Dépôt de plans

14. (1) Lorsque la Commission a commencé une enquête,

a) si l'enquête est instituée par suite d'un avis de plainte,

(i) tout producteur canadien qui est partie à la plainte doit, et

(ii) tout autre producteur canadien à qui la Commission en fait la demande peut, ou,

b) dans tout autre cas, tout producteur d'articles de textile et d'habillement à qui la Commission en fait la demande peut,

déposer auprès de la Commission, de la manière spécifiée par les règles de celle-ci, un plan décrivant les adaptations que le producteur se propose d'apporter à ses opérations, notamment les adaptations aboutissant à une expansion soutenue et dynamique ou, s'il y a lieu, l'élimination progressive des branches de la production dont on ne peut espérer qu'elles arriveront à concurrencer les produits étrangers, dans le but d'accroître sa capacité de faire face à la concurrence internationale sur le marché canadien, si la seule protection qui doit être accordée est celle qui l'est, à un moment quelconque, par les tarifs des droits de douanes.

Parties à une plainte

(2) Aux fins du paragraphe (1), un producteur canadien est censé être partie à une plainte

a) s'il a déposé l'avis de plainte;

b) si l'avis de plainte a été déposé pour son compte par une personne ou association à ce autorisée; ou

c) s'il s'est, en conformité des règles de la Commission, associé à la plainte.

Examen des plans

15. Lorsque, au cours d'une enquête, la Commission reçoit d'un producteur un plan visé au paragraphe (1) de l'article 14, elle doit examiner ce plan ainsi que les autres plans déposés en rapport avec l'enquête pour déterminer si leur mise en œuvre améliorerait d'une manière importante l'aptitude des producteurs canadiens qui produisent des articles du genre faisant l'objet de l'enquête à faire face à la concurrence internationale sur le marché canadien.

Rapport et recommandations

Recommandation au Ministre

17. (1) Lorsque, par suite d'une enquête, la Commission

a) détermine que les articles de textile et d'habillement qui font l'objet de l'enquête sont importés à des prix, en quantités et dans des conditions tels qu'ils portent ou menacent de porter un préjudice sérieux à la production au Canada d'articles de textile et d'habillement, et

b) a évalué les plans visés au paragraphe (1) de l'article 14 qui ont été déposés en rapport avec l'enquête,

elle doit faire au Ministre un rapport écrit énonçant les résultats de l'enquête et contenant une recommandation indiquant si elle opine pour ou contre la mise en œuvre de mesures spéciales de protection.

Recommandation provisoire

(2) Lorsque, au cours d'une enquête, la Commission estime que les articles de textile et d'habillement qui font l'objet de l'enquête sont importés à des prix, en quantités et dans des conditions tels qu'ils portent ou menacent de porter à la production au Canada d'articles de textile et d'habillement un préjudice sérieux et immédiat auquel il serait difficile de remédier, la Commission peut, avant d'évaluer les plans dont le dépôt en rapport avec l'enquête est exigé, faire au Ministre un rapport écrit recommandant que des mesures spéciales de protection soient immédiatement mises en œuvre à titre provisoire en attendant qu'elle évalue les plans.

Rapport complet

(3) Lorsque la Commission fait, en vertu du paragraphe (2), un rapport recommandant que des mesures spéciales de protection soient immédiatement mises en œuvre, elle doit dans les cent quatre-vingts jours de la date de ce rapport, faire au Ministre, comme l'exige le paragraphe (1), un rapport écrit contenant ses recommandations relatives aux articles de textile et d'habillement qui faisaient l'objet du rapport visé au paragraphe (2).

Rapport de la Commission

(4) Le rapport de la Commission relatif à une enquête doit, lorsque des mesures spéciales sont recommandées, spécifier la portée et la durée recommandées des mesures spéciales.

Cas où des mesures spéciales sont recommandées

(5) Sous réserve du paragraphe (2), la Commission, par suite d'une enquête, ne doit pas recommander la mise en œuvre de mesures spéciales de protection à moins

a) qu'elle n'ait, dans le cadre de l'enquête, reçu des producteurs des plans visés au paragraphe (1) de l'article 14; et

b) qu'elle ne soit d'avis, compte tenu des facteurs énoncés aux alinéas *a*) à *e*) de l'article 18, que les plans ainsi reçus sont acceptables.

Ce dont la Commission doit tenir compte

18. Lorsque la Commission considère une question relative à un préjudice, examine des plans ou fait un rapport au Ministre, elle doit tenir compte

a) de toutes considérations pertinentes relatives à la région et à la main-d'œuvre et de tout programme exécuté ou de tout service fourni par un ministère, un département ou un organisme du gouvernement du Canada qui traite de cette question;

b) des dispositions de l'Accord général sur les tarifs et le commerce, de l'Accord relatif au commerce international des textiles de coton et de tout autre accord international pertinent;

c) de l'effet probable, sur diverses catégories de consommateurs, de toutes mesures spéciales de protection proposées;

d) du principe selon lequel des mesures spéciales de protection ne doivent pas être mises en œuvre aux fins d'encourager le maintien de branches de la production dont on ne peut espérer qu'elles arriveront à concurrencer les produits étrangers sur le marché canadien, si la seule protection qui doit être accordée est celle qui l'est à un moment quelconque, par les tarifs des droits de douanes; et

e) des conditions prédominantes du commerce international quant aux articles de textile et d'habillement.

Autres fonctions

Ce que la Commission doit examiner

19. La Commission doit constamment examiner

a) l'effet de toutes mesures spéciales de protection mises en œuvre en application d'une recommandation de la Commission;

b) l'état de toutes adaptations effectuées par des producteurs d'articles de textile et d'habillement en application de plans soumis à la Commission, et

c) toute autre question afférente à la production des articles de textile et d'habillement,

aux fins de recommander au Ministre la modification ou l'annulation de toutes mesures spéciales de protection dès que les circonstances le per-

mettent, et elle doit faire au Ministre, à l'occasion, les rapports à ce sujet que celui-ci exige mais avant de recommander des changements majeurs aux mesures spéciales de protection, la Commission doit inviter tout producteur qui peut être affecté sensiblement à donner son avis.

Renvoi par le Ministre

20. La Commission doit présenter après étude un rapport au Ministre sur toute autre question ou chose relative aux articles de textile et d'habillement que le Ministre lui soumet pour étude et rapport.

C Tribunal antidumping* : mandats des enquêtes sur l'industrie de la chaussure

Enquête de 1973

À ces causes, sur avis conforme du ministre de l'Industrie et du Commerce et du ministre des Finances, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'ordonner par les présentes au Tribunal antidumping d'entreprendre sans délai, conformément à l'article 16A de la *Loi antidumping*, une étude sur l'importation au Canada de chaussures de tout genre, autres que celles dont les éléments principaux de fabrication sont le caoutchouc ou la toile, en vue :

a) de déterminer si de telles marchandises ou certaines d'entre elles sont importées au Canada ou le seront vraisemblablement à des prix et en des quantités qui causent ou menacent de causer de graves préjudices aux fabricants canadiens de telles marchandises ou de produits qui entrent directement en concurrence avec ces derniers; et

b) d'obtenir des renseignements le plus complets possible sur :

(i) le volume et les prix sur le marché canadien des chaussures importées et fabriquées au Canada et des chaussures exportées, réparties en catégories et genres;

(ii) la structure de l'industrie en ce qui concerne les fabricants, les importateurs, les distributeurs et les détaillants, leurs relations réciproques et leurs procédés en matière de commercialisation;

(iii) les situations et les tendances de l'offre et de la demande sur le marché intérieur en ce qui concerne le pouvoir de concurrence des chaussures canadiennes par rapport aux chaussures importées et, en particulier, des facteurs tels que la qualité et le style;

(iv) les tendances de la rentabilité de l'industrie; et

(v) les tendances de l'emploi dans l'industrie.

Enquête de 1977

À ces causes, sur avis conforme du ministre de l'Industrie et du Commerce et du ministre des Finances, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'ordonner par les présentes au Tribunal antidumping d'entreprendre immédiatement une enquête en vertu de l'article 16.1 de la *Loi antidumping* au sujet de l'importation au Canada de chaussures de toutes sortes, autres que les chaussures composées principalement de caoutchouc ou de toile, afin de déterminer dans les 180 jours suivant le début de l'enquête si ces marchandises sont, généralement ou par rapport à tout secteur de l'industrie en question, importées ou susceptibles d'être importées au Canada à des prix, en quantités et dans des conditions tels qu'ils

---

* Devenu, depuis, le Tribunal canadien des importations.

causent ou menacent de causer un tort sensible à la production canadienne de marchandises semblables ou concurrentielles.

Il plaît en outre à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'ordonner par les présentes que le Tribunal antidumping soumette un ou des rapports intérimaires ayant trait à tout secteur de l'industrie de la chaussure, s'il est d'avis que ces marchandises sont, généralement ou par rapport à tout secteur de l'industrie en question, importées au Canada à des prix, en quantités et dans des conditions tels qu'ils causent ou menacent de causer un tort sensible et immédiat à la production canadienne de marchandises semblables ou directement concurrentielles.

Enquête de 1981

À ces causes, sur avis conforme du ministre des Finances et du ministre de l'Industrie et du Commerce il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'ordonner au Tribunal antidumping d'entreprendre immédiatement une enquête en vertu de l'article 16.1 de la *Loi antidumping* au sujet de l'importation au Canada de chaussures afin :

a) de déterminer si des chaussures (autre que celles composées principalement de) (sic) caoutchouc, par rapport à tout secteur de l'industrie en question, seraient, en l'absence de mesures spéciales de protection, importées ou seraient susceptibles d'être importées au Canada à des prix, en quantités et dans des conditions tels qu'elles causent ou menacent de causer un préjudice grave à la production canadienne de marchandises semblables ou directement concurrentielles, eu égard en particulier aux principales sources d'importation spécifiques et aux catégories de produits qui sont actuellement fabriqués en volume au Canada; et

b) d'examiner, au cours de l'enquête, dans quelle mesure l'industrie de la chaussure canadienne s'est restructurée depuis le rapport de 1977 du Tribunal antidumping et dans quelle mesure elle a amélioré sa position concurrentielle par rapport aux importations.

Enquête de 1985

À ces causes, sur avis conforme du ministre des Finances et du ministre du Commerce international et en vertu de l'article 16.1 de la *Loi antidumping*, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'ordonner par les présentes au Tribunal antidumping de procéder immédiatement à une enquête relativement à l'importation au Canada de chaussures et de patins afin :

a) de déterminer si ces marchandises, autres que celles composées principalement de caoutchouc, en ce qui concerne tout secteur de l'industrie en question, en l'absence de mesures spéciales de protection, sont importées, seraient importées ou seraient susceptibles d'être importées au Canada à des prix, en des quantités et dans des conditions tels qu'elles pourraient causer ou menacer de causer un préjudice grave à la production canadienne de marchandises semblables ou directement concurrentielles;

b) d'examiner dans quelle mesure l'industrie canadienne de la chaussure s'est restructurée depuis le Rapport de 1981 du Tribunal antidumping concernant l'industrie canadienne de la chaussure et dans quelle mesure elle a amélioré ou a établi des plans réalistes pour améliorer sa position concurrentielle par rapport aux importations;

c) d'examiner, compte tenu des divers facteurs qui touchent le prix de détail des chaussures au Canada, quelle incidence les contingents à l'importation ont eu sur les opérations et les niveaux d'activité des importateurs, des grossistes et des détaillants de ce type de produits au Canada, ainsi que sur les prix payés pour les chaussures par les consommateurs canadiens;

d) d'examiner les perspectives de l'industrie en matière de concurrence, notamment de déterminer les secteurs où les industries canadiennes de la chaussure et du patin sont ou pourraient devenir concurrentielles par rapport aux importations sur le marché canadien, en l'absence de mesures spéciales de protection, eu égard en particulier et selon le cas aux diverses gammes de produits actuellement fabriquées en quantité au Canada et à l'importance relative de la concurrence des importations au chapitre de ces gammes de produits ou de produits semblables ou directement concurrentiels; et

e) compte tenu des points susmentionnés et au cas où le Tribunal en viendrait à la conclusion qu'il y a préjudice ou menace de préjudice, de recommander une formule qui permettra d'éliminer progressivement les mesures spéciales de protection à l'aide d'un processus de libéralisation progressive étalée sur une période maximale de trois ans, au terme de laquelle l'industrie canadienne devrait être en mesure de soutenir la concurrence internationale sans mesures spéciales de protection.

D Stratégies adoptées par les entreprises pour faire face à la concurrence japonaise dans l'industrie automobile

Pour soutenir avec succès la concurrence des Japonais, les fabricants d'automobiles nord-américains doivent surmonter plusieurs difficultés et, en particulier, regagner le terrain perdu en matière de productivité et de qualité. Mais même si elles réussissent ce rattrapage, les sociétés GM, Chrysler et Ford seront toujours aux prises avec un problème de compétitivité tant que leurs fournisseurs, cadres, actionnaires et employés seront mieux rémunérés que ceux de leurs concurrentes nippones. Pour limiter leurs coûts, les fabricants peuvent installer une partie de leur production dans d'autres pays, négocier des réductions de salaire et de traitements, et inciter les fournisseurs à baisser leurs prix. La nécessité de ces stratégies et leurs résultats dépendront des fluctuations du taux de change entre le dollar et le yen.

Dans le présent appendice, nous examinons six aspects de la performance relative des fabricants d'automobiles canadiens et japonais : la productivité; l'évaluation de la qualité du produit par les consommateurs; l'absentéisme; le niveau des salaires; le seuil de rentabilité; la part de marché. Cette dernière fournit un indice général de la compétitivité des divers fabricants parce qu'elle est liée aux facteurs productivité, qualité et coût. Certaines données se rapportent spécifiquement au Canada, d'autres à l'Amérique du Nord ou aux États-Unis. Étant donné que le Pacte de l'automobile canado-américain et les liens de propriété ont sensiblement intégré la production nord-américaine, il est logique d'employer un cadre de référence plutôt large.

La productivité

Au début des années 80, les fabricants japonais jouissaient d'un avantage considérable, au plan de la productivité, sur leurs homologues américains[1]. Il existe un petit nombre d'études qui présentent des données plus récentes[2] mais, malheureusement, il n'est pas toujours possible de les comparer aux recherches antérieures à cause de différences dans les données, la méthodologie, la composition de l'échantillon et ainsi de suite.

Dernièrement, une comparaison internationale de la productivité a été effectuée à partir de données sur 38 usines d'assemblage final situées dans 13 pays et appartenant à 15 grands fabricants[3]. Ces usines représentent 25 % de la capacité mondiale d'assemblage de véhicules automobiles. Pour mesurer la productivité, l'auteur de cette étude a employé le nombre d'heures-personnes nécessaires au montage d'une unité. Cet indice – souvent utilisé dans l'industrie – a été rectifié pour prendre en compte des facteurs tels que le degré d'intégration verticale, le nombre d'options dont sont équipés les véhicules et la taille de ces derniers. Malgré ces corrections, il ne s'agit pas d'une mesure parfaite[4]. Les chiffres fournis dans cette étude correspondent apparemment à l'année 1987.

Les valeurs obtenues pour l'indice de productivité sont présentées au tableau D-1 (avec un indice de qualité, décrit plus bas). L'auteur distingue les usines japonaises et américaines des fabricants japonais et les usines nord-américaines et européennes des fabricants américains (les usines européennes figurent dans ce tableau à titre de renseignement). Comme les échantillons sont plutôt petits, les données ne permettent pas de comparer la productivité des différents pays et fabricants avec une certitude absolue.

En moyenne, les usines nord-américaines des fabricants américains sont moins productives que les usines japonaises et américaines des constructeurs japonais. En effet, les usines les moins productives des fabricants japonais, tant au Japon qu'aux États-Unis, produisent des véhicules plus rapidement que la moyenne des usines nord-américaines des constructeurs américains. Toutefois, quelques-unes de ces dernières, comme l'usine de Ford à Atlanta, sont presque aussi productives que les installations des fabricants japonais[5]. Les chiffres semblent donc indiquer qu'il existait encore un écart de productivité entre les usines des fabricants japonais et américains en 1987, mais que cet écart a été pratiquement comblé dans certains cas. Pour les raisons mentionnées plus haut, on peut difficilement comparer ces résultats avec ceux d'autres études sur la productivité des usines. Bien qu'on doive être prudent dans leur interprétation, cette étude[6] et une autre étude récente de la productivité dans les années 80[7] nous montrent que les fabricants nord-américains se sont améliorés à ce chapitre.

L'évaluation de la qualité du produit par les consommateurs

On peut estimer le degré de succès avec lequel les fabricants nord-américains ont fait face à la concurrence des

Tableau D-1

Indices de productivité et de qualité dans les usines d'assemblage de véhicules automobiles, selon l'emplacement des usines et l'origine du fabricant, certains pays, 1987

	Productivité			Qualité		
	Nombre d'heures-personnes par unité			Nombre de défauts par centaine d'unités		
	Faible	Moyen	Élevé	Faible	Moyen	Élevé
Emplacement et origine (taille de l'échantillon)[1]						
Usines japonaises des fabricants japonais (5)	16,0	20,3	24,2	21,4	47,3	66,8
Usines américaines des fabricants japonais (3)	18,2	19,6	22,4	53,7	62,1	77,9
Usines nord-américaines des fabricants américains (8,10)	19,0	25,8	32,7	70,9	88,6	132,2
Usines européennes des fabricants américains (4,6)	22,8	29,5	36,3	64,0	80,9	105,6
Usines européennes des fabricants européens (4,5)	35,4	39,3	50,0	55,3	102,0	138,5

1 Quand les échantillons utilisés pour les indices de qualité et de productivité n'ont pas la même taille, les deux tailles sont indiquées entre parenthèses, pour l'indice de qualité en premier, pour l'indice de productivité en second.

SOURCE John F. Krafcik, « Comparative analysis of performance indicators at world auto assembly plants », mémoire de maîtrise inédit, Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology, Boston (Mass.), 15 janvier 1988, pages 91 et 93.

producteurs étrangers en évaluant l'amélioration de la qualité et de la fiabilité de leurs produits. Cette amélioration doit être mesurée moins en termes absolus que par rapport à celle réalisée par les Japonais. Autrement dit, l'essentiel n'est pas de savoir si les fabricants d'automobiles nord-américains ont amélioré la qualité de leurs produits, mais de comparer cette dernière avec la qualité des véhicules japonais.

Pour évaluer la qualité des automobiles nord-américaines, nous avons puisé dans les résultats de l'Enquête sur la durabilité des automobiles de l'Association canadienne des automobilistes. Une des questions posées dans le cadre de ce sondage était :

> Compte tenu de son prix d'achat et de ses coûts de réparation et d'entretien, à quel point êtes-vous satisfait de votre véhicule ?
>
> 1 Très satisfait
> 2 Assez satisfait
> 3 Insatisfait.

La formulation de cette question a varié un peu au fil des années, de sorte que les résultats pour 1982 sont particulièrement difficiles à interpréter. Les réponses sont résumées au tableau D-2 pour les automobiles nord-américaines, européennes et japonaises ou coréennes de 1981 à 1987.

L'enquête porte sur les automobiles appartenant aux répondants pendant l'année de l'enquête. En 1987, par exemple, 75,4 % des automobiles étaient neuves au moment de l'achat; en 1981 cette proportion était de 70,7 %. Ainsi, le parc automobile visé par l'enquête comprend également des voitures fabriquées avant l'année de l'enquête. Par exemple, le parc automobile se répartissait de la façon suivante dans les enquêtes de 1981 et de 1987 :

Année du modèle	Enquête de 1981	Année du modèle	Enquête de 1987
	En pourcentage		
1980-1981	11,0	1986-1987	7,2
1979	14,8	1985	18,0
1978	17,4	1984	18,2
1977	15,3	1983	11,9
1976	14,1	1982	9,6
1975 et avant	27,3	1981 et avant	35,1

Tableau D-2

Degré de satisfaction des propriétaires d'automobiles, Canada, 1981-1987[1]

En pourcentage

	Très satisfaits	Assez satisfaits	Insatisfaits
Année du modèle et pays d'origine[2] :			
1981			
Amérique du Nord	66,0	24,8	9,2
Japon et Corée du Sud	79,2	15,9	4,9
Europe	69,5	21,2	9,3
Tous les pays	67,9	23,3	8,8
1983			
Amérique du Nord	60,2	28,2	11,6
Japon et Corée du Sud	82,1	14,2	3,7
Europe	63,8	24,5	11,7
Tous les pays	65,2	24,7	9,9
1984			
Amérique du Nord	61,1	28,1	10,8
Japon et Corée du Sud	81,4	14,5	4,1
Europe	62,6	25,8	11,6
Tous les pays	65,8	24,8	9,4
1985			
Amérique du Nord	64,1	26,2	9,7
Japon et Corée du Sud	83,7	12,9	3,4
Europe	67,6	21,2	11,2
Tous les pays	69,3	22,4	8,3
1986			
Amérique du Nord	65,4	26,7	7,9
Japon et Corée du Sud	83,6	13,1	3,3
Europe	71,2	20,9	7,9
Tous les pays	70,6	22,7	6,7
1987			
Amérique du Nord	65,7	25,4	8,9
Japon et Corée du Sud	84,2	12,3	3,5
Europe	76,2	15,9	7,9
Tous les pays	72,0	20,8	7,2

1 Les chiffres portent sur les automobiles en usage au moment des sondages, et donc sur le parc d'automobiles en usage plutôt que sur les voitures achetées durant l'année indiquée. Les données pour 1982 sont omises parce que la question avait été modifiée cette année-là, ce qui a suscité des réponses qui ne peuvent être comparées avec celles qui ont été obtenues les autres années.

2 La catégorie des voitures japonaises et coréennes ne comprend aucune voiture de la Corée du Sud avant 1985; 3,1 % des voitures dans cette catégorie étaient coréennes dans le sondage de 1986, 5,5 % dans celui de 1987.

SOURCE Association canadienne des automobilistes, *Les coûts d'utilisation d'une automobile*, et *Guide d'achat de la voiture usagée*, divers numéros.

Le tableau D-2 permet donc de comparer la qualité des voitures nord-américaines et japonaises fabriquées dans le passé. Si les fabricants nord-américains ont sensiblement amélioré leurs produits au cours des dernières années, les résultats d'enquête ne le refléteront pas.

Enfin, il faut signaler que le nombre de répondants était de 13 287 en 1981 et de 18 962 en 1987; par ailleurs, en 1981, la composition du parc automobile de l'échantillon était assez représentative des voitures vendues au Canada au cours des années précédentes; il n'y a aucune précision à ce sujet dans le rapport de l'enquête de 1987.

Les résultats présentés au tableau D-2 indiquent que les proportions de propriétaires « très satisfaits », « assez satisfaits » et « insatisfaits » ont peu évolué, que ce soit pour les automobiles nord-américaines, européennes, japonaises ou coréennes. Le pourcentage de répondants insatisfaits des voitures japonaises ou coréennes est tombé de 4,9 % en 1981 à 3,5 % en 1987; la proportion de clients « assez satisfaits » a diminué un peu moins, mais la proportion d'acheteurs « très satisfaits » a augmenté de plusieurs points de pourcentage. En revanche, aucune tendance nette ne se dégage des réponses des propriétaires d'automobiles nord-américaines. Dans l'ensemble, pour les années 1987 et 1981, on note une différence considérable entre les répondants « très satisfaits » de leur automobile nord-américaine et les propriétaires d'automobiles japonaises ou coréennes qui expriment le même degré de satisfaction. Bref, les données, bien qu'elles soient imparfaites, indiquent que les fabricants nord-américains n'ont pas réduit l'écart entre leur cote de satisfaction et celle de leurs concurrents japonais ou coréens au cours des dernières années.

L'indice de qualité après l'assemblage, qui mesure la qualité des véhicules à leur sortie de l'usine[8], est un autre point de repère. Les valeurs de cet indice pour 1987 sont présentées au tableau D-1. On constate que les voitures montées aux États-Unis comportent, en moyenne, un plus grand nombre de défauts ou sont de moins bonne qualité que celles fabriquées dans les usines américaines ou japonaises des producteurs japonais. Contrairement à ce qu'on observe pour la productivité, les meilleures usines nord-américaines des fabricants américains n'atteignent pas la qualité des plus piètres usines japonaises des fabricants japonais. Si l'industrie américaine de l'automobile semble avoir accru la qualité de ses produits plus rapidement que les Japonais entre 1985 et 1987, l'industrie nippone conservera sans doute son avance au cours des prochaines années[9].

L'absentéisme

L'absentéisme, c'est-à-dire les absences imprévues des employés, peut accroître le coût de production d'un véhicule parce que l'employeur doit maintenir une réserve de main-d'œuvre pour parer aux absences inattendues et que le suppléant risque d'être moins au fait des tâches à exécuter que la personne absente et moins efficace dans la catégorie professionnelle en cause[10]. Il a été démontré que l'absentéisme est pour une bonne part responsable de l'écart de productivité entre le Japon et les États-Unis; en effet, un groupe de spécialistes a conclu qu'entre 20 et 30 % de cet écart lui est attribuable (figure 5-3). L'absentéisme influerait également sur la qualité des véhicules[11].

L'absence imprévue est définie, dans le questionnaire de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada, comme l'absence du lieu de travail pour un des motifs suivants : maladie ou invalidité du salarié; obligations personnelles ou familiales; autre[12]. Statistique Canada nous a fourni des totalisations spéciales sur l'absentéisme, tel qu'il est défini plus haut, dans l'industrie de la fabrication de véhicules automobiles au cours de la période 1976-1986. Deux ratios ont été ainsi calculés[13] :

$$\text{le taux de fréquence : } \frac{\text{nombre de travailleurs absents}}{\text{nombre total de travailleurs employés}} \text{ ; et}$$

$$\text{le taux d'inactivité : } \frac{\text{nombre d'heures d'absence}}{\text{nombre d'heures habituellement travaillées}} .$$

Le taux de fréquence reflète le nombre de travailleurs absents, et le taux d'inactivité, le nombre total d'heures perdues, sans tenir compte de la proportion de travailleurs absents.

Les valeurs de ces ratios sont présentées au tableau D-3 pour les employés à temps plein des fabricants de véhicules automobiles et pour l'ensemble du secteur manufacturier. Étant donné qu'on ne dispose pas de chiffres annuels équivalents pour le Japon, on emploie les résultats pour l'ensemble du secteur manufacturier comme point de repère. Nous avons toutefois sur le Japon des données limitées que nous utiliserons plus bas.

Afin de voir si la limitation volontaire des exportations a eu pour effet de réduire l'absentéisme, nous examinerons le niveau moyen des taux de fréquence et d'inactivité au cours des périodes qui ont précédé et suivi l'entrée en vigueur de la limitation, en 1981. On obtient les valeurs suivantes :

	Taux de fréquence	Taux d'inactivité
	En pourcentage	
1976-1980	9,24	5,42
1982-1986	8,07	5,45

Ces résultats indiquent quelque progrès dans la réduction du taux de fréquence, mais peu de changement dans le taux d'inactivité avant ou après 1981.

Pour toutes les années sauf 1981, le degré d'absentéisme était plus élevé dans l'industrie automobile que dans l'ensemble du secteur manufacturier. La récession semble donc avoir eu un effet modérateur à cet égard. Si on prend le rapport entre nos ratios d'absentéisme pour l'industrie automobile et l'ensemble du secteur manufacturier, on obtient les moyennes quinquennales suivantes :

	Moyennes quinquennales	
	Taux de fréquence automobile/secteur manufacturier	Taux d'inactivité automobile/secteur manufacturier
	Secteur manufacturier = 100	
1976-1980	127	140
1982-1986	116	138

Encore une fois, on constate une légère amélioration du taux de fréquence, mais peu de variation dans le taux d'inactivité. La fréquence de l'absentéisme a généralement diminué au cours des dernières années mais, même en 1986, le taux d'inactivité dans l'industrie automobile dépassait de 25 % celui de l'ensemble du secteur manufacturier.

Le deuxième point de repère est le taux d'absentéisme japonais. Une comparaison de l'absentéisme aux États-Unis et au Japon révèle que le taux américain se situe entre 3 et 6 % lorsqu'on emploie un indice semblable au taux d'inactivité défini plus haut, alors que le taux japonais varie entre 0,5 et 1,0 %[14]. Les taux canadien et américain sont donc assez proches. Et si le degré d'absentéisme au Canada a tendance à diminuer, il demeure élevé comparativement à celui du Japon.

Tableau D-3

Absentéisme dans l'industrie de l'assemblage d'automobiles et dans tout le secteur manufacturier, Canada, 1976-1986[1]

En pourcentage

	Taux de fréquence[2]		Taux d'inactivité[3]	
	Assemblage d'automobiles	Secteur manufacturier	Assemblage d'automobiles	Secteur manufacturier
1976	9,0	7,1	4,7	3,7
1977	8,7	7,1	4,4	3,8
1978	9,9	7,2	6,6	3,8
1979	8,8	7,9	5,4	4,0
1980	9,8	7,2	6,0	3,9
1981	6,6	6,9	3,6	3,8
1982	8,8	7,1	5,9	4,0
1983	7,9	7,1	5,4	4,1
1984	8,7	7,0	6,1	4,0
1985	7,7	6,7	4,9	3,8
1986	7,3	6,9	5,0	4,0

1 Les données concernent les employés à plein temps seulement.
2 Nombre de travailleurs absents en proportion du nombre total d'employés.
3 Nombre d'heures d'absence en proportion du nombre d'heures habituellement travaillées.
SOURCE Totalisations spéciales fournies par la Sous-division de l'enquête sur la population active, Division des enquêtes-ménages, Statistique Canada.

Il ne faut pas croire, pour autant, que les fabricants nord-américains et les syndicats de leurs employés ignorent le problème de l'absentéisme ou que rien n'a été fait pour essayer d'y remédier. Cependant, comme on peut le noter en examinant le tableau D-3 ou en lisant des travaux de recherche récents, l'absentéisme continue de faire problème[15].

Les salaires

Dans le chapitre 2, nous avons vu comment les entreprises peuvent réagir à la concurrence des producteurs étrangers. Elles peuvent, entre autres, accroître la productivité, ou réduire la rémunération des facteurs de production – notamment celle des cadres, des employés et des actionnaires. Dans le cas de l'industrie automobile, ce sont les cadres et les employés qui sont le plus visés. Étant donné que, d'une part, le traitement des employés de cette industrie est nettement supérieur à la moyenne de l'ensemble du secteur manufacturier au Canada, et qu'il l'est encore plus aux États-Unis (tableau D-4), et que, d'autre part, il dépasse celui des travailleurs dans les pays où les fabricants américains et canadiens ont déjà réinstallé des usines et continuent de le faire (tableau D-5), il y a lieu de se demander si une stratégie d'adaptation ne devrait pas comprendre une baisse de la rémunération des travailleurs[16]. On pourrait faire valoir que les salaires dans l'industrie automobile renferment des rentes économiques générées par de longues années d'exploitation sans concurrence étrangère dans un marché oligopolistique avec une main-d'œuvre regroupée en un seul syndicat[17].

Les données du tableau D-4 montrent que, si on compare les gains ou la rémunération totale au cours des périodes 1975-1980 et 1982-1985, on constate un léger ralentissement du rythme d'augmentation de la rémunération dans l'industrie automobile au Canada, mais non aux États-Unis. Selon le tableau D-5, la rémunération des travailleurs canadiens a également diminué par rapport à celle de leurs collègues américains entre 1977 et 1985. L'écart de rémunération a peut-être suffi pour inciter les trois grands fabricants américains à investir au Canada plutôt qu'aux États-Unis, en vertu du Pacte de l'automobile canado-américain. Toutefois, l'appréciation récente du dollar canadien vis-à-vis du dollar américain a dû rétrécir l'écart salarial entre les deux pays.

Même si la rémunération des travailleurs canadiens de l'automobile a fléchi comparativement à celle de l'ensemble du secteur manufacturier et de leurs collègues

Tableau D-4

Gains et rémunération horaire totale des travailleurs affectés à la production dans l'industrie de l'automobile[1], en proportion de l'ensemble du secteur manufacturier, Canada et États-Unis, 1975-1985

Base 100 pour le secteur manufacturier

	Canada		États-Unis	
	Gains	Rémunération totale	Gains	Rémunération totale
1975	120	126	133	150
1976	119	124	136	146
1977	120	125	138	149
1978	120	127	138	150
1979	118	123	135	149
1980	120	127	135	162
1981	118	125	138	157
1982	115	122	137	156
1983	114	117	137	152
1984	116	119	139	153
1985	117	120	141	154

1 Fabrication de véhicules automobiles et d'accessoires.

SOURCE Office of Productivity and Technology, U.S. Bureau of Labor Statistics, données inédites pour 1986.

Tableau D-5

Indice de la rémunération horaire des travailleurs affectés à la production dans l'industrie automobile[1] par rapport à celle des travailleurs de l'industrie aux États-Unis, Canada et certains autres pays, 1975-1985

Base 100 pour les États-Unis

	1975	1977	1979	1981	1983	1985
Canada	77	80	71	69	69	63
Brézil	16	17	17	17	12	10
Japon	37	43	52	45	43	42
Corée du Sud	5	8	12	9	9	9
Taiwan	6	7	10	11	9	9
France	55	53	65	55	49	42
Allemagne de l'Ouest	81	87	105	79	73	62
Italie	54	49	54	45	43	40
Suède	78	80	86	71	50	50
Royaume-Uni	42	35	48	46	39	36

1 Fabrication de véhicules automobiles et d'accessoires.

SOURCE Office of Productivity and Technology, U.S. Bureau of Labor Statistics, données inédites pour 1985.

américains jusqu'en 1985, le tableau D-5 indique que les taux des salaires demeurent plus élevés que dans bon nombre de pays. Une partie de l'écart salarial entre les travailleurs du Canada et des NPI est due à une productivité plus faible[18]. Comme la valeur du yen vient de s'apprécier, l'écart salarial par rapport au Japon devrait être moins considérable aujourd'hui. Mais il n'en va pas de même pour le Brésil, la Corée du Sud et Taiwan. Par ailleurs, les grands fabricants d'automobiles nord-américains ont de plus en plus tendance à s'approvisionner en pièces et à faire monter les petites voitures à l'étranger afin de réduire leurs coûts[19].

Le seuil de rentabilité

Les « Trois grands » – GM, Ford et Chrysler – ont considérablement abaissé leur seuil de rentabilité entre

1979 et 1984. Étant donné l'importance accrue des automobiles japonaises et l'imminence d'une diminution de la part de marché des « Trois grands », cette amélioration était sans doute essentielle pour leur survie – surtout si on tient compte de l'énorme capacité excédentaire en Amérique du Nord et partout dans le monde. Analyser le seuil de rentabilité, c'est déterminer le chiffre de ventes net qui permet de recouvrer les charges fixes et variables d'une entreprise, pour mieux comprendre l'évolution de la croissance et de la rentabilité, et évaluer le potentiel d'une entreprise[20].

Voici comment on résume la situation :

> Les trois grands fabricants d'automobiles américains, General Motors, Ford et Chrysler, qui ensemble représentent plus de 90 % de la production nationale, ont tous considérablement abaissé leur seuil de rentabilité pendant la période 1979-1984. Selon une analyse, le seuil de rentabilité de General Motors pour ses ventes mondiales de véhicules, a été ramené de 8,4 millions d'unités en 1979-1980 à environ 6,7 millions d'unités en 1983. De même, le seuil de rentabilité pour la production nord-américaine de Ford est descendu de 3,6 millions d'unités en 1979-1980 à 2,5 millions d'unités en 1983. La société Chrysler aurait, pour sa part, réduit son seuil pour sa production nord-américaine de 2,3 millions d'unités à 1,1 million d'unités au cours de la période 1979-1980. En 1979, le seuil de rentabilité de Chrysler dépassait sa capacité de production. Une autre analyse indique que le seuil de rentabilité de GM pour sa production mondiale s'élevait à 6,5 millions d'unités en 1982, mais qu'il a été ramené à 5,6 millions d'unités en 1984, tandis que Ford a abaissé son seuil, pour sa production nord-américaine, de 3,1 millions d'unités en 1982 à 2,3 millions d'unités en 1983 et à 2,1 millions d'unités en 1984. Les auteurs de cette dernière analyse soulignent le fait que Chrysler à dû se restructurer bien avant ses concurrents américains, entreprises beaucoup plus grandes, de sorte que son seuil de rentabilité se situe à 1,2 million de véhicules depuis 1982[21]. (Traduction)

Il semble donc que les efforts déployés par les grands fabricants d'automobiles américains pour abaisser leur seuil de rentabilité aient donné d'excellents résultats.

En outre, les bénéfices de l'industrie se sont redressés. Les constructeurs nord-américains ont ainsi affiché des bénéfices records en 1983 et 1984 (6,2 et 10,9 milliards de dollars, respectivement à l'échelle mondiale). Grâce à ces bénéfices et à la situation actuelle de leur encaisse, les entreprises peuvent réaliser les immobilisations nécessaires et rembourser leurs emprunts.

La part de marché des fabricants nord-américains

La capacité des fabricants d'automobiles nord-américains de conserver leur part de marché est la dernière mesure de leur compétitivité face aux producteurs étrangers que nous examinerons. La part de marché reflète un grand nombre de facteurs en plus de ceux décrits plus haut, notamment :

- l'appréciation considérable du yen par rapport au dollar canadien depuis 1985 – de 44 % jusqu'en 1986 et de 59 % jusqu'en 1987 (elle a provoqué une hausse majeure du prix des automobiles japonaises au débarquement. Dans les deux catégories à volume élevé – en termes de valeur et de nombre d'unités – des véhicules japonais exportés vers le Canada, le prix moyen au débarquement a ainsi augmenté de 34 et de 21 % entre 1985 et 1987[22], contre seulement 4 et 6 % de 1984 à 1985.)[23];

- les décisions des fabricants japonais à l'égard de l'amélioration de leurs produits;

- les prix fixés par les fabricants d'automobiles nord-américains (plus ces derniers profitent du renchérissement des voitures japonaises causé par la limitation volontaire des exportations pour majorer leurs prix, moins leur part de marché sera grande.)[24];

- le calibre de la gestion des constructeurs d'automobiles nord-américains (ce qui est difficile à évaluer. Certains analystes ont critiqué GM et félicité Ford[25]. Quoi qu'il en soit, la part de marché de GM a diminué, tandis que celle de Ford a augmenté pendant la période 1980-1987.)[26]; et

- le degré de collaboration entre les employés et les gestionnaires pour appliquer les leçons de la concertation entre les travailleurs et le patronat dans les entreprises japonaises et ainsi accroître la productivité et la qualité des produits[27].

Les chiffres du tableau 5-3 révèlent que la part de marché des fabricants d'automobiles nord-américains a continué de s'effriter depuis 1981, malgré une brève remontée en 1983-1984. En 1987, elle s'établissait à 65,9 %, soit son plus bas niveau depuis un quart de siècle. La limitation volontaire des exportations a permis de stabiliser les importations du Japon, mais ces importations, comme celles provenant d'autres pays, ont par la suite augmenté de nouveau[28].

E Critères régissant l'attribution des prestations d'adaptation pour les travailleurs

Les programmes sectoriels d'adaptation de la main-d'œuvre peuvent être regroupés en deux catégories : prestations de préretraite et programmes de réemploi. Le présent appendice contient des extraits de textes représentatifs qui énoncent les critères régissant la désignation des industries seulement, et des industries et des collectivités, ainsi que la certification des licenciements et des travailleurs dans ces deux types de programmes.

Programmes de prestations de préretraite

La législation concernant les programmes de prestations de préretraite pour les travailleurs âgés des industries du textile et du vêtement de 1971 à 1982 comprenaient deux parties : la procédure de certification des licenciements, contenue dans la *Loi sur la Commission du textile et du vêtement*, et la procédure de certification des travailleurs, contenue dans le Règlement de la Commission d'aide à l'adaptation.

Industries du textile et du vêtement

Loi sur la Commission du textile et du vêtement

Prestations d'aide aux ouvriers

Demande de prestations d'aide à l'adaptation

21. (1) Tout syndicat ouvrier, toute section d'un tel syndicat, ou tout autre groupement représentatif d'ouvriers, représentant des ouvriers employés à la production d'articles de textile et d'habillement au Canada, ou tout producteur canadien peut demander à la Commission, de la façon que spécifient ses règles, de désigner les personnes ou les catégories de personnes qui remplissent les conditions requises pour demander une aide en vertu de dispositions du droit canadien prévoyant, pour les personnes employées à la production d'articles de textile et d'habillement, un régime de prestations d'aide à l'adaptation des employés.

Enquête

(2) Lorsque la Commission reçoit une demande en application du paragraphe (1), elle doit effectuer l'enquête qu'elle estime nécessaire à cette fin.

Certification de l'admissibilité

(3) Lorsque, de l'avis de la Commission,

a) la main-d'œuvre d'un producteur canadien a été ou sera réduite par suite de mises à pied

(i) de dix pour cent des employés du producteur au Canada ou dans toute usine du producteur au Canada, ou de cinquante de ces employés, si leur nombre dépasse cinq cent, et

(ii) pour une période de quatre semaines au moins, et que

b) les mises à pied mentionnées à l'alinéa *a*) sont directement attribuables

(i) à une diminution, après l'entrée en vigueur de la présente loi, des tarifs des droits de douane sur des articles de textile et d'habillement importés au Canada,

(ii) à des conditions fixées par le gouvernement du Canada et relatives à la protection spéciale, ou

(iii) au préjudice sérieux que la concurrence de l'importation porte ou menace de porter à la production au Canada d'articles de textile et d'habillement, comme l'a établi la Commission en conséquence d'une enquête effectuée en vertu du présent article, et au fait que des mesures spéciales de protection contre la concurrence de l'importation n'ont pas été recommandées ou, si elles l'ont été, n'ont pas été jugées applicables en pratique,

la Commission doit désigner au ministre du Travail les personnes ou les catégories de personnes qui remplissent les conditions requises pour demander une aide en vertu des dispositions du droit canadien mentionnées au paragraphe (1) et indiquer dans la désignation les renseignements qui peuvent être prescrits.

Règlement de la Commission d'aide à l'adaptation

Période de prestations d'avant-retraite

12. (1) Une période de prestations d'avant-retraite est établie à l'égard d'un employé lorsque cet employé prouve, au moment où il dépose sa demande de prestations d'avant-retraite,

a) qu'il a été à l'emploi d'un producteur canadien durant au moins 10 des 15 années qui ont immédiatement précédé une mise à pied certifiée par la Commission du textile et du vêtement et que ce producteur lui a payé au moins mille heures de travail au cours de chacune de ces dix années;

b) qu'il était âgé d'au moins 55 ans et n'avait pas plus de 65 ans à la date de la mise à pied; et

c) qu'un fonctionnaire du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration a certifié qu'il est une personne

(i) pour qui il n'existe pour le moment aucune perspective d'emploi avec ou sans nouvelle aide à la formation ou au déplacement, ou

(ii) qui a accepté un emploi lui apportant des gains inférieurs à ses gains hebdomadaires moyens.

(2) Le cas de toute personne visée par l'alinéa 12(1)*c*) doit être examiné au moins tous les douze mois par un fonctionnaire du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, et, lorsque la personne en cause ne remplit pas les exigences de cet alinéa au moment de l'examen de son cas, le certificat dont il est question dans cet alinéa cesse de valoir.

Durée de la période de prestations d'avant-retraite

13. Toute période de prestations d'avant-retraite établie en vertu du présent règlement à l'égard d'un employé doit commencer à la date à laquelle a pris fin sa période de prestations d'assurance-chômage et doit se terminer lorsque l'employé atteint l'âge de 65 ans ou à la date à laquelle il devient admissible au bénéfice de la pension de retraite en vertu du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec en prenant la date la plus proche.

Déduction des gains

15. Est déduit des prestations d'avant-retraite payables à un employé

a) cinquante cents par dollar que touche l'employé

(i) en gains provenant d'emploi ou d'un travail exécuté pour son propre compte,

(ii) en prestations qu'il a acquises aux termes de régimes de pension d'employeurs pour qui il a travaillé,

(iii) en rémunération de congés annuels,

(iv) à titre de revenu, sous toute autre forme que celles décrites aux sous-alinéas (i) à (iii), au cours de la période de prestations d'avant-retraite établie en vertu du présent règlement par suite d'un emploi actuel ou d'un emploi antérieur; et

b) un dollar par dollar qu'a touché l'employé en prestation d'assurance-chômage au cours d'une période de prestations d'avant-retraite établie en vertu du présent règlement.

Désignation d'industries seulement, et désignation d'industries et de collectivités

Depuis 1982, la désignation des industries, et la certification des licenciements et des travailleurs aux fins de versement de prestations de préretraite sont régies par la *Loi sur les prestations d' adaptation des travailleurs*.

Loi sur les prestations d'adaptation des travailleurs

Désignation de secteurs d'activités

Désignation de secteurs d'activités

3. (1) Pour l'application de la présente loi, le gouverneur en conseil peut, par décret, désigner un secteur d'activités d'une façon générale ou à l'égard d'une région du Canada.

Critères de désignation générale

(2) Le gouverneur en conseil peut désigner un secteur d'activités d'une façon générale conformément au paragraphe (1) s'il est convaincu que :

a) ce secteur d'activités d'une façon générale au Canada, connaît d'importantes transformations économiques de nature non cyclique à cause soit de la concurrence de l'importation, soit d'une restructuration industrielle mise en œuvre conformément à une politique ou à un programme du gouvernement du Canada au soutien d'une telle restructuration;

b) les transformations économiques visées à l'alinéa *a*) provoquent d'une façon générale au Canada dans ce secteur d'activités une diminution considérable des emplois.

Critères de désignation régionale

(3) Le gouverneur en conseil peut désigner un secteur d'activités conformément au paragraphe (1) à l'égard d'une région du Canada s'il est convaincu que :

a) ce secteur d'activités connaît dans cette région d'importantes transformations économiques de nature non cyclique;

b) les transformations économiques visées à l'alinéa *a*) provoquent dans la région des perturbations économiques sérieuses et une diminution considérable des emplois dans ce secteur d'activités.

Durée de la désignation générale

(4) Le décret qui, en vertu du paragraphe (1), désigne un secteur d'activités d'une façon générale, est en vigueur pendant la période qui y est indiquée, laquelle ne peut dépasser trois ans à compter de la date où il a été pris, sauf si, avant la fin de cette période, le gouverneur en conseil prolonge, par décret, le décret en vigueur; la période de prolongation est indiquée dans le décret et ne peut dépasser trois ans.

Aucune prolongation supplémentaire

(5) Le décret pris en vertu du paragraphe (1) ne peut être prolongé par un décret pris en vertu du paragraphe (4) plus d'une fois.

Durée de la désignation régionale

(6) Le décret qui, en vertu du paragraphe (1), désigne un secteur d'activités à l'égard d'une région du Canada est en vigueur pendant un an à compter de la date où il a été pris, sauf si, avant la fin de cette année, le gouverneur en conseil prolonge, par décret, le décret en vigueur; la période de prolongation est indiquée dans le décret et ne peut dépasser six mois.

Prolongation supplémentaire

(7) Le gouverneur en conseil, lorsqu'il a prolongé, en vertu du paragraphe (6), un décret en vigueur peut, avant la fin de la période de prolongation du décret, prolonger, par décret, ce dernier; la période de prolongation supplémentaire est indiquée dans le décret et ne peut dépasser six mois.

Continuation

(8) Malgré qu'un décret pris en vertu du présent article ait été annulé ou ait pris fin, la Commission doit continuer de verser des prestations d'adaptation conformément à la présente loi à tout employé admissible qui, en vertu de ce décret, touchait ces prestations à la date de son annulation ou de sa cessation d'effet.

Effet rétroactif

4. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le gouverneur en conseil peut, par décret pris en vertu de l'article 3, déclarer que

a) la désignation dans le décret du secteur d'activités est rétroactive et s'applique à compter de la date, antérieure à celle de la prise du décret, qui y est indiquée;

b) la présente loi s'applique aux mises à pied d'un établissement canadien du secteur d'activités désigné survenues avant ou après la date indiquée en vertu de l'alinéa *a*).

Réserve

(2) La date indiquée par le gouverneur en conseil en vertu de l'alinéa (1)*a*) ne peut être antérieure aux quarante-huit mois précédant l'entrée en vigueur du présent article.

Programmes de réemploi

Le principal programme de réemploi dont il est question dans le présent rapport est le Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre, qui a été lancé au début des années 80 et en vertu duquel certaines industries et collectivités pouvaient être désignées.

Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre

L'approche sélective utilisée dans ce cas limite le nombre de collectivités désignées à la fois. Les critères suivants s'appliquent et l'on continuera d'y recourir pour veiller à ce que seuls les cas les plus graves de bouleversements dans les collectivités puissent faire l'objet d'une désignation.

– Il faut prouver que les répercussions combinées du nombre absolu de travailleurs licenciés dans un secteur industriel dans toute collectivité donnée et du pourcentage que cela représente par rapport à la population active totale de la collectivité exigent qu'une désignation soit faite.

– La situation difficile doit être récente. Il existe d'autres programmes qui s'occupent des disparités à long terme du revenu à l'échelle régionale et locale.

– Le problème industriel qui crée ce bouleversement dans la collectivité doit avoir un caractère permanent et non temporaire. Dans ce cadre, on s'attache particulièrement aux bouleversements qui commandent une adaptation structurelle à l'échelle de l'industrie. Il est donc nécessaire d'établir que le problème ne se réglera pas de lui-même dans un délai raisonnable par suite d'une amélioration de la conjoncture économique. De plus, il faut déterminer si des projets industriels s'annoncent dans les collectivités en question et la mesure dans laquelle ces projets contribueraient à améliorer la situation ou à la régler.

– On examine aussi les caractéristiques de la population visée, en tenant compte de facteurs tels que sa mobilité possible et la proximité d'un marché du travail plus important et plus sain.

– Le choix des collectivités aux fins du programme doit être fonction des conditions du marché du travail local. Au besoin on y adjoint des collectivités périphériques si la situation géographique ou la possibilité d'y réaliser un plus grand nombre de projets rentables le justifie.

Notes

Chapitre 1

1 Le meilleur exemple est peut-être ici la politique gouvernementale à l'égard de l'industrie de la construction et de la réparation de navires. Dans les années 60 et 70, on tentait de maintenir l'emploi dans cette industrie, où le Canada semblait n'avoir qu'un faible avantage comparatif. En 1982-1983, un renversement brutal s'est produit : la main-d'œuvre dans l'industrie a été réduite de 27,4 %, pour demeurer à ce niveau par la suite. Nous approfondissons le sujet au chapitre 6.

2 Thomas J. Courchene, « Towards a protected society: The politicization of economic life », *Revue canadienne d'économique*, vol. 13, n° 4, novembre 1980, pages 556 à 577; Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982; et André Blais et John McCallum, « Le gouvernement, les groupements d'intérêt et la croissance économique », dans *Les réactions au changement économique*, sous la direction de David Laidler, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, pages 175 à 230.

3 Dans certaines conditions, les marchés offriront une quantité socialement optimale de chaque bien et service et de chaque facteur de production (tel que la main-d'œuvre). Lorsque ces conditions ne sont pas réunies, le marché est dit imparfait. C'est ce qui se produit, par exemple, dans le cas d'un monopole où les prix sont supérieurs aux coûts marginaux. Une telle situation fournit à l'État un motif d'intervention nécessaire, mais non suffisant.

4 Ministère de l'Expansion industrielle régionale, *Le commerce et les mesures du secteur manufacturier*, diverses versions. À noter que les données relatives à 1966 sont basées sur la Classification type des industries (CTI) de 1970, celles relatives à 1986 sur la CTI de 1980. Une comparaison des ratios d'importation et d'exportation pour les années 1981 à 1984 – quand on disposait des données nécessaires à la fois selon la CTI de 1970 et celle de 1980 – révèle des écarts variant de 0,2 à 0,5 point de pourcentage.

5 Depuis la Seconde Guerre mondiale, le commerce extérieur du Canada représente de 3 à 5 % du commerce mondial. Par contre, les exportations et les importations de biens et de services ont fortement augmenté, passant d'environ 20 % du PNB pendant la période 1960-1970 à 30 % en 1985; voir Conseil économique du Canada, *En pleine mutation*, Vingt-troisième Exposé annuel, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, pages 95 et 96. Les pourcentages ont été établis d'après des chiffres exprimés en dollars constants de 1971.

6 Dans le contexte de l'accord de libre-échange proposé entre le Canada et les États-Unis, on pourrait préciser que les industries vulnérables aux échanges seraient celles qui sont susceptibles de subir une perte d'emplois à cause de l'effet prévu de l'accord. Le Conseil économique a examiné les répercussions éventuelles de l'accord, pour conclure qu'un certain nombre d'industries manufacturières pourraient subir une perte d'emplois, certaines d'entre elles ayant déjà bénéficié de programmes d'aide sectoriels. Les industries susceptibles de perdre des emplois par suite de l'accord de libre-échange ne seront toutefois pas toutes secourues par des politiques sectorielles, étant donné le caractère négligeable des pertes d'emplois prévues et compte tenu du fait que la mise en œuvre de l'accord s'échelonnera sur une période de 10 ans. Pour des précisions au sujet des effets projetés sur l'emploi, selon les industries, de l'accord, voir Conseil économique du Canada, *Le tremplin commercial – Une évaluation de l'accord canado-américain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988, pages 25 et 29.

7 Les études du Conseil économique du Canada auxquelles il est fait allusion ici sont, par ordre chronologique : *Au-delà des frontières – Une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada* (1975); *Pour un commun avenir – Une étude des relations entre le Canada et les pays en développement* (1978); *Pour une réforme de la réglementation* (1981); *Les enjeux du progrès – Innovations, commerce et croissance* (1983); et *Une réforme de l'impôt sur l'épargne et l'investissement* (1987). Toutes ces études ont été publiées à Ottawa par Approvisionnements et Services Canada, à l'exception de *Au-delà des frontières*, qui a été publiée par Information Canada.

8 Voir Conseil économique du Canada, *Intervention et efficacité – Une étude des prêts et cautions de l'État au secteur privé*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982; et Michael J. Trebilcock, Marsha Chandler, Morley Gunderson, Paul Halpern et Jack Quinn, *The Political Economy of Business Bailouts*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1985.

9 Ronald S. Saunders, *Aid to Workers in Declining Industries*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1984.

10 Ces externalités se créent parce que l'entreprise ne prend pas en ligne de compte toutes les conséquences néfastes qui imposent des coûts lorsqu'elle décide de fermer une usine.

Voir l'exposé de Morley Gunderson, « Les solutions de rechange aux licenciements, aux congédiements et aux fermetures d'usines », dans *S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail au Canada*, sous la direction de W. Craig Riddell, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, pages 129 à 186.

11 Voir, par exemple, Jaleel Ahmad, « Les politiques d'adaptation sectorielles au Canada – Analyse du textile, du vêtement et de la chaussure ». Document du Conseil économique du Canada (à paraître).

12 Cela ne s'applique pas nécessairement aux petites entreprises. Il peut y avoir des cas où il serait plus juste d'intervenir pour empêcher que les petites entreprises aient à supporter une part disproportionnée du fardeau de l'adaptation.

13 Voir, par exemple, Louis Kaplow, « An economic analysis of legal transitions », *Harvard Law Review*, vol. 99, n° 3, janvier 1986, pages 509 à 617.

14 Voir, par exemple, W. T. Stanbury, *Business-Government Relations in Canada*, Toronto, Methuen, 1986, pages 88 à 157.

15 Voir, par exemple, Michael J. Trebilcock et Marsha Chandler, « Adjusting to trade: A comparative perspective », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, décembre 1987. Les auteurs concluent que rien ne semble indiquer l'existence d'une « loi d'airain » de la politique, qui pousserait inexorablement les gouvernements, dans des circonstances données, à adopter des politiques particulières d'entrave au commerce. Heureusement, d'un point de vue normatif, ajoutent les auteurs, le degré de latitude dans le choix des politiques semble appréciable.

16 Voir, par exemple, Organisation de coopération et de développement économiques, *Pourquoi des politiques d'ajustement positives*, recueil de documents de l'OCDE, Paris, 1979; *Politiques d'ajustement positives, maîtriser le changement structurel*, Paris, 1983; et Robert A. Jenness, *L'ajustement positif dans les politiques sociales et de main-d'œuvre*, Paris, OCDE, 1984.

17 Voir, par exemple, Fred Lazar, *The New Protectionism: Non-Tariff Barriers and Their Effects on Canada*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1981; et OCDE, *Politiques d'ajustement positives*.

18 Michael F. Charette, Robert P. Henry et Barry Kaufmann, « L'évolution de la structure industrielle du Canada : une optique internationale », dans *L'industrie canadienne en transition*, sous la direction de Donald G. McFetridge, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, pages 73 à 152.

19 Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, « Déclaration ministérielle sur les négociations d'Uruguay », *Gatt Focus*, n° 41, octobre 1986, page 2.

Chapitre 2

1 Cette section est basée sur : Jaleel Ahmad, « Les politiques d'adaptation sectorielles au Canada – Analyse du textile, du vêtement et de la chaussure », Conseil économique du Canada (à paraître); W.Craig Riddell, « L'adaptation du marché du travail au Canada – Un aperçu », dans *S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, pages 1 à 47; Richard G. Harris, Frank D. Lewis et Douglas D. Purvis, « Market adjustment and government policy », dans *Economic Adjustment and Public Policy in Canada*, sous la direction de Douglas D. Purvis, Proceedings of the Second John Deutsch Roundtable on Economic Policy, Université Queen's, 11 au 13 novembre 1982, Kingston (Ontario), John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 1984, pages 81 à 117; et Christopher Green, *Industrial Policy: The Fixities Hypothesis*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1984.

2 Garnett Picot et Laval Lavallée, « Structural change in employment of industries and occupations 1971-81: An input-output analysis », Ottawa, Conseil économique du Canada, Document n° 316, décembre 1986; Matthew Robertson et Alex Grey, « Les mesures d'adaptation des travailleurs liés au commerce extérieur : l'expérience canadienne », dans *La politique intérieure et le milieu économique international*, sous la direction de John Whalley, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, pages 209 à 225; Ahmad, « Les politiques d'adaptation », tableau 52; et Martin Wolf, « Adjustment policies and problems in developed countries », Banque mondiale, Staff Working Paper 349, Washington (D.C.), 1979, page 76.

3 Voir Picot et Lavallée, « Structural change », page 37. L'analyse a été réalisée au niveau de la classification à deux chiffres, qui subdivise le secteur manufacturier en 20 industries (voir le tableau 2-1).

4 Pour certaines industries sensibles aux importations (textile, bonneterie, vêtement, meubles et articles d'ameublement), les fluctuations de la demande intérieure constituent le facteur le plus important des variations de l'emploi, suivies de l'évolution de la productivité de la main-d'œuvre et de l'effet net du commerce extérieur. Ce n'est que dans l'industrie du cuir que l'effet net du commerce extérieur est plus grand que celui de la productivité. L'analyse d'Ahmad, qui repose sur des données relatives à la période 1978-1983 pour la chaussure, le vêtement, le textile et la bonneterie (dans ce dernier cas, les données arrêtent à 1982), aboutit à une conclusion analogue à celle de Picot et Lavallée (pour la période 1971-1981), sauf pour la bonneterie et le textile, où la productivité est la cause la plus importante des variations

de l'emploi industriel, tandis que l'effet net du commerce extérieur est toujours le facteur le moins important.

5 Voir Charles Pearson et Gerry Salembier, *Trade, Employment and Adjustment*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1983, pages 38 à 40; et Gene M. Grossman, « Comment », dans *Import Competition and Response*, sous la direction de Jagdish N. Bhagwati, Chicago, National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press, 1982, pages 396 à 399.

6 Gene M. Grossman, « Imports as a cause of injury: The case of the U.S. steel industry », dans *Journal of International Economics*, vol. 20, n° 3-4, 1986, page 202.

7 Grossman, « Imports as a cause of injury »; Gene M. Grossman, « The employment and wage effects of import competition in the United States », National Bureau of Economic Research, Working Paper 1041, Cambridge (Mass.), 1982; Tim Hazledine et Ian Wigington, « Protection du marché canadien de l'automobile – Coûts, avantages et conséquences pour les structures et l'ajustement de l'industrie », dans Organisation de coopération et de développement économiques, *Le coût des restrictions à l'importation – L'industrie automobile*, Paris, 1988; et Coopers and Lybrand Consulting Group, *The Five Years since the Introduction of the Voluntary Export Restraints (Quotas) on the Importation of Japanese Cars into Canada*, Willowdale (Ontario), Association canadienne des concessionnaires d'automobiles japonaises, 1986.

8 Le coût d'une intervention erronée n'est pas toujours élevé, comme le montre l'exemple du PAIM déjà cité.

9 Pour une étude complète des faillites et de leur importance au Canada, voir Benoît-Mario Papillon, « The Bankruptcy Law and economic adjustment », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, mai 1988.

10 Pour un examen de la distinction entre l'abandon et la demande de protection (les économistes américains utilisent souvent l'expression « voice option »), voir Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1970; pour en savoir davantage sur l'option protectionniste, voir Wolf, « Adjustment policies », pages 92 à 99; et Michael J. Trebilcock et Marsha Chandler, « Adjusting to trade: A comparative perspective », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, décembre 1987.

11 Voir John R. Baldwin et Paul K. Gorecki, « The determinants of the Canadian tariff structure before and after the Kennedy Round: 1966, 1970 », Conseil économique du Canada, Document n° 280, Ottawa, avril 1985. Les auteurs ont trouvé des preuves à l'appui de cette observation en ce qui concerne les réductions tarifaires négociées lors du Kennedy Round.

12 Il s'agit d'économies d'échelle réalisées au niveau des usines et estimées selon la distribution de la taille réelle des usines au Canada durant les années 70. Elles reflètent donc tout ce qui se produit dans l'usine à mesure qu'augmente sa taille. Par exemple, une moins grande diversité des produits et de plus longues chaînes de production peuvent témoigner d'une rationalisation. Ces renseignements ont de l'importance dans des études comparatives de la taille des usines au Canada et aux États-Unis. Même si les usines des deux pays sont de tailles comparables, il se peut que les coûts unitaires des usines canadiennes soient plus élevés à cause de chaînes de production plus courtes et d'une plus grande diversité des produits. La question de la taille des usines et de la diversité des produits est examinée plus en détail dans John R. Baldwin et Paul K. Gorecki, « The relationship between plant scale and product diversity in Canadian manufacturing industries », *Journal of Industrial Economics*, vol. 34, juin 1986, pages 373 à 388.

13 Voir John R. Baldwin et Paul K. Gorecki, *Les économies d'échelle et la productivité : l'écart entre le Canada et les États-Unis dans le secteur manufacturier*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

14 Certains soutiennent du reste que, sur des marchés caractérisés par un petit nombre de producteurs, une diminution des tarifs ou autres obstacles au commerce transfrontalier aura peu d'effet sur le prix intérieur. De façon générale, toutefois, les données dont on dispose ne permettent pas de confirmer ce point de vue. Pour plus de renseignements, voir Steven Globerman, « The impacts of trade liberalization on imperfectly competitive industries: A review of theory and evidence », Conseil économique du Canada, Document n° 341, Ottawa, janvier 1988.

15 Aux États-Unis, les importations en vertu des numéros tarifaires 806.30 et 807.00 constituent une incitation manifeste à recourir à cette stratégie. Peuvent être, en effet, importés en franchise aux États-Unis les composants qui ont été transformés ou assemblés à l'étranger. Voir Joseph Grunwald et Kenneth Flamm, *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1985, page 12. Voir aussi le chapitre 4 du présent rapport.

16 Voir, par exemple, Ronald P. Dore, « Adjustment in process: A Lancashire town », dans *Import Competition and Response*, pages 295 à 320; et Vincent Cable, « Economics and the politics of protection: Some case studies of industries », Banque mondiale, Staff Working Paper 569, Washington (D.C.), 1983; dans « Adjustment policies », Wolf va encore plus loin (page 69). Selon lui, en effet, on peut supposer que les coûts privés, mesurés soit par la disparition de l'entreprise, soit par l'ampleur de sa contraction, se classeront de la façon suivante [face aux importations provenant des pays en développement] : les coûts seront les plus élevés pour les petites entreprises fabriquant des produits homogènes, standard; ensuite, pour les grandes entreprises qui fabriquent

des produits homogènes; ensuite, pour les entreprises petites mais diversifiées (qui produisent peut-être par lot, à la commande); puis pour les grandes entreprises diversifiées; ensuite, pour les grandes entreprises diversifiées qui font preuve de dynamisme sur le plan technologique ou qui sont propriétaires de grandes marques de commerce; et enfin pour les entreprises de cette dernière catégorie qui peuvent en plus compter sur une intégration verticale internationale.

17 Il existe de nombreux ouvrages traitant du commerce intra-industriel et interindustriel. Voir, par exemple, H. G. Grubel et P. J. Lloyd, *Intra-Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products*, Bristol (R.-U.), MacMillan Press, 1975; Bela Balassa, « Intra-industry specialization: A cross-country analysis », *European Economic Review*, vol. 30, n° 1, février 1986, pages 27 à 42; Jeffrey H. Bergstrand, « The scope, growth and causes of intra-industry international trade », *New England Economic Review*, septembre-octobre 1982, pages 45 à 61; et P. K. Tharakan, « The economics of intra-industry trade: A survey », *Recherches économiques de Louvain*, vol. 47, n° 3-4, 1981, pages 259 à 290.

18 Pour des réserves à ce sujet, voir Wolf, « Adjustment policies », pages 63 à 67.

19 Pour des réserves sur l'industrie de l'automobile, voir le chapitre 5; pour les téléviseurs, voir Glenn P. Jenkins, Gary D. Sawchuck et Gloria Webster, « Trade, protection, and industrial adjustment: The consumer electronics industry in North America », document préparé dans le cadre du projet INS-ISEAS sur le commerce, le protectionnisme et l'adaptation industrielle, septembre 1986. Dans le cas des téléviseurs, le Japon est finalement devenu le principal propriétaire de l'industrie, après que le gouvernement du Canada a eu imposé diverses restrictions à l'importation.

20 Les principales exceptions seraient certains produits agricoles, notamment le lait, les dindons, les œufs et les poulets, dont l'importation est restreinte. Comme nous l'avons signalé au chapitre 1, toutefois, le secteur agricole est exclu de notre analyse de l'adaptation, en partie parce que le Conseil économique a déjà examiné à fond les mécanismes particuliers de limitation des importations dans ce secteur, de même que les systèmes de gestion de l'offre qui s'y rattachent; voir *Pour une réforme de la réglementation*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, chapitre 6.

21 Contrairement au Japon ou aux NPI, les États-Unis peuvent exercer des pressions considérables pour empêcher le Canada d'adopter des mesures protectionnistes qui seraient contraires à leurs intérêts. C'est pourquoi l'abandon et la revitalisation sont les stratégies d'adaptation les plus vraisemblables en ce qui concerne le commerce entre le Canada et les États-Unis.

Chapitre 3

1 Le présent chapitre est basé sur John R. Baldwin et Paul K. Gorecki, *Changement structurel et adaptation*, Conseil économique du Canada (à paraître). Nous utilisons des données fournies par John McVey, de Statistique Canada, pour le renouvellement des emplois et par Matthew Robertson, du ministère de l'Emploi et de l'immigration, pour le roulement de la main-d'œuvre. Nous remercions ces deux chercheurs de leurs conseils et de leur coopération. Les données de Statistique Canada proviennent du Recensement annuel des manufactures, tandis que celles du ministère de l'Emploi et de l'immigration sont tirées de diverses sources administratives, comme les relevés d'emploi.

2 Pour de plus amples renseignements sur la distinction entre renouvellement des emplois et roulement de la main-d'œuvre, voir Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives de l'emploi*, Paris, 1987.

3 Mais c'est également parce que les statistiques sur le renouvellement des emplois par établissement se rapprochent le plus des statistiques sur le roulement de la main-d'œuvre dont nous faisons état par la suite.

4 La notion d'emploi correspond ici à un équivalent en années-personnes. Autrement dit, si une personne est employée à temps plein dans un établissement pendant un an, elle compte pour une année-personne; si trois personnes sont employées dans un établissement pendant quatre mois chacune, elles comptent aussi pour une année-personne. Cette définition diffère de celle que nous utilisons dans notre étude du roulement de la main-d'œuvre (voir la note 9).

5 D. L. Birch, « Who creates jobs? », dans *The Public Interest*, n° 65, automne 1981, pages 8 et 9, a constaté cette tendance aux États-Unis.

6 Voir Baldwin et Gorecki, *Changement structurel et adaptation*, chapitre 3. Voir également Benoît-Mario Papillon, « The Bankruptcy Law and economic adjustment », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, mai 1988, pour une étude de la durée de vie des entreprises qui font faillite. Celle-ci est en moyenne de 15,8 ans, du moins pour les entreprises ayant un passif important (l'échantillon pour lequel les données ont été recueillies comprenait des entreprises dont le passif s'élevait à un million de dollars ou plus).

7 Voir John R. Baldwin et Paul K. Gorecki, avec la collaboration de John McVey et John Crysdale, « Entry and exit to the Canadian manufacturing sector: 1970-1979 », Conseil économique du Canada, Document n° 225, Ottawa, février 1983. Dans les deux cas, si les taux de croissance devenaient négatifs, les taux de sortie augmentaient; nous y reviendrons.

8 Voir Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès – Innovations, commerce et croissance*, pages 132

à 137; les résultats présentés dans ce rapport sont basés sur Baldwin et Gorecki « Entry and exit », page 30. Tous les résultats mentionnés dans le texte concernent les mesures des taux d'entrée et de sortie durant la période 1970-1979, réalisées à partir des expéditions. Dans *Changement structurel et adaptation*, Baldwin et Gorecki obtiennent des résultats semblables en évaluant les taux d'entrée et de sortie à partir de l'emploi comme indicateur de taille.

9 C'est là un résultat important. Les données sur les mises à pied proviennent d'une source qui fait appel à des dossiers administratifs de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Le dénominateur des taux de cessation d'emploi se compose du nombre de travailleurs pour lesquels un employeur remplit une formule T4 et dont la plus grande partie du salaire provient du secteur manufacturier. Par conséquent, les travailleurs à temps partiel et les travailleurs à temps plein sont inclus et sont comptés de façon égale. Le numérateur représente le nombre de démissions, de licenciements, et ainsi de suite, inscrits pour ces mêmes personnes. Comme quelqu'un peut connaître plus d'une cessation d'emploi dans une même année, le taux de cessations d'emploi total comprend un certain chevauchement. L'importance de ce chevauchement est probablement plus grande pour les licenciements temporaires que pour les licenciements permanents, qui supposent, par définition, soit que le travailleur change d'employeur, soit qu'il quitte le marché du travail. Les données sur la durée de l'emploi suivant des personnes licenciées définitivement portent à croire que peu de cessations d'emploi dans cette catégorie s'accompagnent de plus d'un changement d'employeur par année. En outre, le fait que le taux de licenciements permanents et le taux brut de perte d'emplois soient semblables nous donne une indication que toute déformation due au chevauchement dans le taux des licenciements permanents est relativement faible.

10 Voir Baldwin et Gorecki, *Changement structurel et adaptation*, chapitre 6. Nous n'avons pas de données sur les départs naturels permanents dans le secteur manufacturier, mais nous savons que la proportion est de l'ordre de 72 % pour l'ensemble de l'économie. Autrement dit, 72 % de tous les départs naturels étaient permanents. En appliquant ce pourcentage au taux de départs naturels de 21,1 % (tableau 3-3), on obtient un taux de 15,2 % pour les départs naturels permanents dans le secteur manufacturier.

11 D'après les fichiers de données longitudinales du ministère de l'Emploi et de l'immigration pour les années 1976, 1979 et 1982. Ces données n'englobent pas les travailleurs qui ont perdu leur emploi mais n'ont pas touché des prestations d'assurance-chômage ni ceux qui ont continué à travailler mais ont changé d'employeur.

12 Voir Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès*, page 140.

13 Jahangir Alam, « Cost of dislocation: An investigation into the nature and magnitude of labour adjustment problems in the Canadian footwear industry », Ottawa, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, 1985; Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, « The adjustment experience of workers separated from the shipbuilding industry » [version inédite], Ottawa, 1987; Groupe d'étude sur les ressources humaines dans l'industrie de l'automobile, *Rapport*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1986; Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, « The adjustment experiences of workers separated from the electrical/electronics industry » [version inédite], Ottawa, 1987; et Don Allen, « Analysis of the steel industry labour market and the adjustments facing its work force », étude préparée pour les Métallurgistes unis d'Amérique, à l'occasion du Congrès canadien sur le commerce de l'industrie sidérurgique, tenu à Sault Ste. Marie (Ontario), du 5 au 7 mai 1985.

14 Voir Alex Grey, « Aspects of labour flexibility in Canada: Patterns of regional, inter-firm, and occupational mobility », Division des études sur le marché du travail, ministère de l'Emploi et de l'immigration, Ottawa, janvier 1985. L'échantillon est défini dans la note au tableau 3-4. On trouvera des renseignements plus détaillés au sujet du degré de mobilité géographique dans des études effectuées sur les travailleurs des industries de l'automobile et de la chaussure; voir Groupe d'étude sur les ressources humaines dans l'industrie de la chaussure, *Rapport*; et Alam, « Cost of dislocation ».

15 Voir Grey, « Aspects of labour flexibility », pages 10 et 16.

16 Les observations relatives aux licenciements, au chômage et à la durée de l'emploi reposent dans une large mesure sur des données fournies par la Division des études sur le marché du travail, du ministère de l'Emploi et de l'immigration. Elles portent à la fois sur les industries manufacturières et les autres secteurs d'activité de l'économie. Lorsque les données ont fait l'objet d'une ventilation distincte pour les industries manufacturières, les résultats obtenus étaient semblables à ceux qui ont été observés pour tous les secteurs d'activité. Il convient de noter que l'échantillon ne comprend pas les personnes qui sont toujours sans emploi deux ans après leur licenciement; cela exclut par conséquent aussi les travailleurs qui quittent le marché du travail. Voir Matthew Robertson, « Perspectives on labour adjustment in the Canadian economy », ministère de l'Emploi et de l'immigration, Ottawa, 1987, page 22. Selon Robertson, aux fins de l'analyse de la répartition du chômage consécutif aux licenciements, la période maximale de chômage a été limitée à deux ans, en vertu de l'hypothèse qu'une période de deux ans sans emploi constitue un indicateur réaliste de retrait de la main-d'œuvre concernée. On remarque en effet qu'au bout de cette période, la plupart des personnes sans emploi ont quitté le marché du travail. C'est le cas d'un travailleur âgé sur cinq (retraite) et, en général, de 10 % des femmes et d'environ 5 % des hommes. (Par contre, les données utilisées dans le tableau 3-3 et dans l'analyse du roulement de la main-

d'œuvre tenaient compte de toutes les formes de cessation d'emploi.)

17 Voir Robertson, « Perspectives on labour adjustment », page 35.

18 Ces résultats concordent avec d'autres qui montrent que les travailleurs plus âgés ont beaucoup de difficulté à s'adapter. Voir Alam, « Cost of dislocation »; Jahangir Alam, « The costs of labour dislocation: Experiences from the Canadian automotive industry », Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, Ottawa, 1985; Graham Glenday, « Key factors in the income loss of laid-off workers », rapport préparé pour le ministère de l'Industrie et du commerce, Ottawa, 1979; et Ernest B. Akyeampong, « Les travailleurs âgés sur le marché du travail canadien », dans Statistique Canada, *La population active*, novembre 1987, n° 71-001 au catalogue, pages 85 à 120.

19 Conseil économique du Canada, *Le tremplin commercial – Une évaluation de l'accord canado-américain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988, page 30. Pour plus de détails, voir Sunder Magun, Someshwar Rao, Bimal Lodh, Laval Lavallée et Jonathan Peirce, « Commerce sans frontières – Une évaluation de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis », Document n° 346 (à paraître).

Chapitre 4

1 Nous nous sommes ici inspirés dans une large mesure de Donald G. McFetridge, *Les multinationales et la libéralisation des échanges*, Conseil économique du Canada (à paraître).

2 C'est le point de vue qu'on trouve, par exemple, dans Patricia Lush, « Going, going, gone », *Report on Business* (du *Globe and Mail*), janvier 1987, pages 36 à 40 :

> Les usines des filiales canadiennes font l'objet de pressions multiples, surtout des sociétés mères, dont la plupart sont des multinationales ayant leur siège social aux États-Unis. À cause de ces pressions, les filiales ferment des usines, diminuent leurs gammes de produits et suppriment des emplois. Déjà, quelques sociétés ont tout simplement quitté le Canada et beaucoup d'autres pourraient faire de même si les avantages qui gardent les multinationales au Canada, comme l'écart de 30 % entre les deux dollars, devenaient moins intéressants (page 36). (Traduction)

3 *Business Week*, 3 mars 1986, page 57.

4 John P. Jarrett, « Offshore assembly and production and the internalization of international trade within the multinational corporation: Their causes and effects on U.S. manufacturing industry wage and profit rates », thèse de doctorat inédite, Université Harvard, Cambridge (Mass.), 1979.

5 Peter J. Williamson, « Multinational enterprise behaviour and domestic industry adjustment under import threat », *Review of Economics and Statistics*, vol. 68, n° 3, août 1986, pages 359 à 368. Dans cette étude, les importations sont mesurées en proportion du marché intérieur.

6 Kenneth Flamm, « The volatility of offshore investment », *Journal of Development Economics*, vol. 16, 1984, pages 231 à 248.

7 Voir, par exemple, Joseph Grunwald et Kenneth Flamm, *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1985.

8 Bruce Kogut, « Designing global strategies: Profiting from operational flexibility », *Sloan Management Review*, vol. 27, automne 1985, pages 27 à 38.

9 John R. Baldwin et Paul K. Gorecki avec la collaboration de John McVey et John Crysdale, « Entry and exit to the Canadian manufacturing sector: 1970-1979 », Conseil économique du Canada, Document n° 225, Ottawa, février 1983, page 27.

10 Voir, par exemple, William H. Davidson et Donald G. McFetridge, « Recent directions in international strategies: Product rationalization or portfolio adjustment? », *The Columbia Journal of World Business*, vol. 19, n° 2, été 1984, pages 95 à 101.

11 Voir Daniel Shapiro, « Entry, exit and the theory of the multinational corporation », dans *The Multinational Corporation in the 1980's*, sous la direction de Charles Kindleberger, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1983; et Paul K. Gorecki, « The determinants of foreign and domestic enterprise diversification in Canada: A note », *Revue canadienne d'économique*, vol. 13, n° 2, mai 1980, pages 329 à 339.

12 Donald J. Daly et Donald C. MacCharles, *Canadian Manufactured Exports: Constraints and Opportunities*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1986, page 77.

13 Il convient de préciser que des résultats à l'opposé sont signalés dans une étude inédite de I. MacLachlan, « Foreign direct disinvestment in Ontario: Industrial plant closings as a disinvestment instrument », communication présentée à la réunion annuelle de l'*Association of American Geographers*, Minneapolis, le 4 mai 1986. L'auteur y traite des fermetures d'usines en Ontario au cours de la période 1981-1985. Il révèle que bien que les taux de fermeture des entreprises étrangères et des entreprises canadiennes aient été plus élevés dans les industries affichant des taux de croissance plus élevés des importations et dans les industries comprenant de plus forts pourcentages de travailleurs syndiqués, un taux donné de croissance des importations a fait augmenter le nombre de fermetures d'usines étrangères davantage que celui des usines canadiennes. Cependant, à cause de la nature

des techniques statistiques utilisées par MacLachlan, son étude doit être considérée comme préliminaire.

14 Voir les deux études de John R. Baldwin et Paul K. Gorecki, avec la collaboration de John McVey et John Crysdale, « Trade, tariffs and relative plant scale in Canadian manufacturing industries: 1970-1979 », Conseil économique du Canada, Document n° 232, Ottawa, mai 1983; et « Trade, tariffs, product diversity and length of production run in Canadian manufacturing industries: 1970-1979 », Conseil économique du Canada, Document n° 247, Ottawa, novembre 1983.

15 Daly et MacCharles, *Canadian Manufactured Exports*, page 41. Pour les détails complets sur l'échantillon et sa représentativité, voir pages 35 à 38.

16 Daly et MacCharles, *Canadian Manufactured Exports*, page 74.

17 Dans les deux études citées à la note 14, Baldwin et Gorecki ont effectivement constaté que les usines d'entreprises de propriété américaine étaient souvent plus spécialisées que les usines de même taille de propriété canadienne.

18 David L. Balcome, *Choosing Their Own Paths: Profiles of Export Strategies of Canadian Manufacturers*, Ottawa, Conference Board du Canada, 1986.

19 La part des exportations de produits manufacturés du groupe qui est attribuable aux filiales a augmenté de 2,3 % par année entre 1966 et 1977 et de 0,5 % par année entre 1977 et 1984. Voir McFetridge, *Les multinationales*.

20 Cette conclusion semble s'opposer à l'opinion du Conseil des Canadiens, exprimée par son directeur, John L. Orr, dans « The incredible myth of bilateral free trade with the United States », Victoria (C.-B.), 7 octobre 1987.

Le Conseil des Canadiens est d'avis qu'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ne se traduirait pas par un accroissement des effectifs canadiens des entreprises étrangères, parce qu'entre 1978 et 1985, la part de l'emploi au Canada occupée par les entreprises appartenant à des intérêts étrangers (notamment américains) a diminué, tandis que celle des entreprises canadiennes s'est accrue. Cette interprétation est contestable à bien des égards. Ainsi, de 1978 à 1985, dans les industries de biens, la part de l'emploi attribuable aux petites entreprises s'est accrue, alors que celle des moyennes et grandes entreprises a diminué. Les résultats sont les mêmes, que les propriétaires des petites, moyennes et grandes entreprises aient été de nationalité étrangère (américaine ou autre) ou canadienne. Cependant, parce que les entreprises étrangères sont de grande taille pour la plupart et que les entreprises canadiennes sont généralement petites, les premières ont enregistré une baisse de l'emploi, et les secondes une augmentation. Il semble donc que les différents résultats observés pour les entreprises nationales et les entreprises étrangères découlent à la fois de la taille de l'entreprise et de la répartition, selon la taille, de l'emploi dans les entreprises étrangères et nationales.

Statistique Canada, qui a fourni les données au Conseil des Canadiens sur la variation de l'emploi, partage notre avis. Voir, par exemple, John S. McVey, « Notes on employment change of domestic and foreign-controlled firms, 1978-1985 », document inédit, Statistique Canada, Ottawa, le 25 novembre 1987. En effet, dans une lettre adressée au *Globe and Mail* (« Statistics don't say it all », 20 janvier 1988, page A7), le statisticien en chef du Canada s'est prononcé sur les conclusions tirées par le Conseil des Canadiens en affirmant que celles-ci étaient fondées sur une analyse statistique très trompeuse. Enfin, il faut préciser que selon une étude des réactions d'un échantillon de grandes multinationales américaines (ayant des filiales canadiennes) et canadiennes, les unes comme les autres étaient d'avis que l'accord canado-américain entraînerait un accroissement de l'investissement. Pour plus de détails, voir Alan Rugman, « Trade liberalization and international investment », document préparé pour le Conseil économique du Canada, mai 1988.

21 Les modifications apportées aux barrières commerciales établies par le Canada visaient 1) la proportion des importations assujetties à des droits de douane et 2) les droits perçus, en pourcentage de la valeur des importations imposables. Dans l'analyse statistique, la variable 1) était significative, mais la variable 2) ne l'était pas. L'analyse statistique des écarts interindustriels, présentée dans ce paragraphe de l'étude et les suivants, est limitée à un sous-échantillon d'industries manufacturières pour lesquelles on dispose des données nécessaires. Il y a eu en tout 18 observations. Pour plus de détails, voir McFetridge, *Les multinationales*.

22 La proportion de la main-d'œuvre employée dans les filiales canadiennes a eu tendance à fléchir, toutes choses étant égales par ailleurs, dans les industries où les échanges intra-entreprise étaient les plus importants en 1977. En d'autres mots, l'accroissement des échanges a fait augmenter l'emploi dans les filiales canadiennes, mais l'augmentation a été plus faible dans les industries où s'opéraient des échanges intra-entreprise. Ce résultat est difficile à interpréter d'emblée. Pour plus de détails, voir McFetridge, *Les multinationales*.

Chapitre 5

1 Pour un examen de cette disposition, voir Frank Stone, *Canada, the GATT and the International Trade System*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1984, pages 35, 36 et 185; ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, pages 156 à 159; et John H. Jackson et William J. Davey, *Legal Problems of International Economic Relations, Cases, Materials and Text*, deuxième édition, American Casebook Series, St. Paul (Minnesota), West Publishing Co., 1986, pages 538 à 609.

2 Selon la formulation exacte de l'article XIX, la poussée soudaine des importations doit découler « de l'évolution imprévue des circonstances » et de l'effet « des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord [GATT] ». Toutefois, cette interprétation de l'article XIX semble avoir été négligée dans les lois touchant le commerce adoptées au Canada. À cet égard, il convient de signaler que les lois visant le commerce extérieur aux États-Unis tenaient explicitement compte des concessions antérieures, mais que ces obligations ont été éliminées en 1973. Pour plus de détails, voir Jackson et Davey, *Legal Problems*, pages 546 et 547.

3 L'information contenue dans ce paragraphe est tirée de ministère des Finances, *Propositions relatives à la politique d'importation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980, pages 21 et 22; de ministère des Affaires extérieures, *Une étude*, pages 159 à 162; et de renseignements fournis par la Division des tarifs du ministère des Finances.

4 Toutefois, si la recommandation initiale du ministre des Finances est accompagnée d'un rapport du Tribunal canadien des importations ou de la Commission du textile et du vêtement concluant à un préjudice grave, le gouverneur en conseil peut imposer une surtaxe pour une durée maximale de trois ans, et non plus de 180 jours, sans l'approbation des deux chambres. Il reste qu'une surtaxe est généralement appliquée pour une période déterminée, après la présentation d'un rapport par le ministre des Finances.

5 La surtaxe qui a frappé, en 1983, certains produits en acier provenant des États-Unis, était une mesure de rétorsion.

6 Par exemple, le gouverneur en conseil peut ne pas prendre de mesure ou délivrer une licence d'importation en vue de recueillir des renseignements, même si cela n'a pas pour objet de restreindre les importations.

7 L'application des dispositions de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* est administrée par le Tribunal canadien des importations (appelé Tribunal antidumping jusqu'en 1984); Philip Slayton, *Le Tribunal antidumping*, Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1979.

8 Voir Robert J. Bertrand, c.r., « Injury Determination », allocution prononcée lors du séminaire régional de la CNUCED de l'Amérique latine, Rio de Janeiro, Brésil, du 4 au 8 novembre 1985, page 14.

9 Commission du textile et du vêtement, *Rapport sur les textiles et les vêtements, 1987*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987, pages 41, 78 et 79. La plupart des accords, sauf quelques-uns (comme ceux signés avec la Corée du Nord et le Vietnam), ont été conclus dans le cadre de l'AMF. Tous, sauf un, sont en vigueur jusqu'en 1991.

10 Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, *Place des textiles et des vêtements dans l'économie mondiale*, Genève, GATT, 1984, pages 119 et 120.

11 Michael M. Hart, *Le développement économique du Canada et le système de commerce international*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, page 129. Pour connaître le contexte de cette décision, voir David R. Protheroe, *Imports and Politics: Trade Decision Making in Canada, 1968-1979*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980, pages 59 à 63.

12 Gouvernement du Canada, « Document d'information générale : nouvelle politique relative à l'importation de textiles et de vêtements », communiqué n° 137, Ottawa, 30 juillet 1986, page 4.

13 Il s'agit de l'alinéa 5(1)c). Cette interprétation est fondée sur ministère des Affaires extérieures, *Sommaire des ententes bilatérales du Canada prévoyant des restrictions sur les importations : textiles et vêtements*, version révisée, Ottawa, 1983, page 2.

14 Voir Jackson et Davey, *Legal Problems*, pages 572 à 586.

15 Tribunal antidumping, *Rapport concernant les effets des importations sur la production de la chaussure canadienne*, Ottawa, Information Canada, 1973, page 108. Ce rapport est le premier d'une série de quatre qu'a publiés le tribunal et il contient l'examen le plus approfondi de la signification de l'expression « préjudice grave » (voir pages 107 à 110).

16 Tribunal antidumping, *Rapport concernant les effets des importations sur l'industrie canadienne de la chaussure*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977, page 1.31.

17 Tribunal antidumping, *Rapport*, 1977, page 1.24.

18 Tribunal canadien des importations, *Rapport concernant l'industrie canadienne de la chaussure*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, pages 36 et 37.

19 Ministère des Affaires extérieures, « Le gouvernement annonce des changements dans la politique sur les importations de chaussures », communiqué, Ottawa, 9 juillet 1982, page 1.

20 Dans un communiqué concernant la politique relative à l'industrie de la chaussure, M. Kelleher, ministre du Commerce extérieur, déclarait, en 1985,

> « que le maintien des contingents pourrait nuire à l'emploi. L'an dernier, par exemple, lorsque les contingents ont été prolongés jusqu'en novembre 1985, la Communauté économique européenne a menacé d'user de son droit de rétorsion, en annonçant qu'elle porterait à des niveaux prohibitifs les tarifs imposés sur les produits pétrochimiques et sidérurgiques, le papier kraft, les fourrures et autres produits canadiens. Mise à exécution, cette menace

aurait entraîné des pertes de 150 millions de dollars en ce qui concerne les ventes destinées à l'Europe, et dans des industries qui n'ont rien à voir avec la chaussure. » Il ajoutait que le Canada avait « écarté cette menace seulement en acceptant de renoncer, à l'égard de certaines importations européennes, à des droits représentant 12 millions de dollars pour le Trésor canadien. Si nous ne l'avions pas fait, nous aurions perdu un très grand nombre d'emplois. »

Voir ministère des Affaires extérieures, « Nouvelle politique de la chaussure », communiqué n° 173, Ottawa, 20 novembre 1985, pages 2 et 3.

21 Ministère de l'Industrie et du commerce, « Limitation des importations de chaussures pour trois ans », communiqué, Ottawa, 1er décembre 1977, page 1.

22 Tribunal canadien des importations, *Rapport*, 1985, page 61.

23 Tribunal canadien des importations, *Rapport*, 1985, page 62. Sur le plan de l'aide accordée à l'industrie, un phénomène qu'il convient de noter est la détérioration du taux de change entre la fin des années 70 et le début des années 80.

24 Tribunal antidumping, *Rapport concernant l'industrie canadienne de la chaussure*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, page 116.

25 Tribunal canadien des importations, *Rapport*, 1985, page 38. Plus loin dans le rapport, le tribunal ajoute même « qu'en effet, sur de nombreux points, les quotas n'ont pas réussi efficacement à limiter les quantités importées » (page 61).

26 C. Fred Bergsten, Kimberly Ann Elliott, Jeffrey J. Schott et Wendy E. Takacs, *Auction Quotas and United States Trade Policy*, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1987, page 24.

27 Tribunal canadien des importations, *Rapport*, 1985, page 37.

28 Pour plus de détails, voir Charles Pearson, *Emergency Protection in the Footwear Industry*, Thames Essay 36, Londres, Trade Policy Research Centre, 1983, pages 41 à 46. Voir aussi U.S. Congressional Budget Office, *Has Trade Protection Revitalized Domestic Industries?*, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1986, pages 59 à 71.

29 Tribunal canadien des importations, *Rapport*, 1985, page 43.

30 Tribunal canadien des importations, *Rapport*, 1985, page 47.

31 Andrew Moroz et Gerry Salembier, « A quantitative assessment of the costs and benefits of the footwear import quota », Institut de recherches politiques, Ottawa, 1985. Les résultats d'autres études correspondent généralement à ceux de l'étude de l'institut. Sur la question des prix, par exemple, voir Tribunal canadien des importations, *Rapport*, 1985, page 46.

32 Tribunal canadien des importations, *Rapport*, 1985, page 42.

33 L'honorable Jean-Luc Pépin, « Déclaration à la Chambre des communes au sujet de la politique textile », Ottawa, 14 mai 1970, pages 9 et 10.

34 Canada, « La politique du gouvernement à l'égard du textile et du vêtement », communiqué, Ottawa-Montréal, 19 juin 1981, page 1. Bien que la politique textile de 1970 ne soit pas explicitement mentionnée, la déclaration du gouvernement fédéral en 1986 est conforme aux principes établis dans la politique de 1970; voir Canada, « Nouvelle politique relative à l'importation de textiles et de vêtements », communiqué n° 137, 30 juillet 1986.

35 Organisation de coopération et de développement économiques, *Coûts et avantages des mesures de protection*, Paris, OCDE, 1985, page 124.

36 Les fibres produites par l'industrie textile sont transformées en tissus. Cette opération est parfois accomplie par l'entreprise textile. Par ailleurs lorsque la fibre ou le filé entre dans la fabrication d'un tissu à maille (tricot), ce produit est associé à l'industrie de la bonneterie. Ainsi, lorsqu'il est question des trois industries, à savoir le textile, la bonneterie et le vêtement, les produits textiles sont répartis, selon l'opération, entre la bonneterie et les textiles (que l'on qualifie parfois de « textiles primaires » dans ce contexte). Pour plus de détails sur les techniques et les étapes de production dans l'industrie, voir Organisation de coopération et de développement économiques, *Les industries du textile et de l'habillement – Problèmes structurels et politiques des pouvoirs publics dans les pays de l'OCDE*, Paris, 1983, pages 21 à 26.

37 Pour une étude de l'expérience étrangère, voir William R. Cline, *The Future of World Trade in Textiles and Apparel*, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1987, pages 113 à 143; et OCDE, *Les industries du textile et de l'habillement*, pages 148 à 160.

38 Jaleel Ahmad, « Les politiques d'adaptation sectorielles au Canada – Analyse du textile, du vêtement et de la chaussure », Conseil économique du Canada (à paraître). Notre propos concernant le textile et le vêtement est largement basé sur cette étude, ainsi que sur Commission du textile et du vêtement, *Enquête sur les textiles et les vêtements*, Ottawa, 1985, vol. 1.

39 Commission du textile et du vêtement, *Enquête*, 1985, vol. 1, page 47; et Ahmad, « Les politiques d'adaptation ».

40 Ahmad, « Les politiques d'adaptation ».

41 Commission du textile et du vêtement, *Enquête*, 1985, vol. 1, page 49.

42 Commission du textile et du vêtement, *Rapport*, 1987, page 15. Il faut noter que, dans le cas du textile, la proportion

est d'environ 80 %. Comme le signale Ahmad dans « Les politiques d'adaptation », il s'est produit, dans l'industrie textile, une amélioration considérable des compétences des travailleurs et de leurs salaires, qui est directement attribuable à l'augmentation des ratios capital-main-d'œuvre et capital-production de l'industrie.

43 Pour plus de détails, voir Shirley B. Seward et Kathryn McDade, « Les immigrantes au Canada : orientations souhaitables », document de référence du Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, Ottawa, 1988, pages 16 à 19; et Commission du textile et du vêtement, *Enquête*, 1985, vol. 1, page 65.

44 Ahmad, « Les politiques d'adaptation ».

45 GATT, *Plan des textiles et des vêtements*, page 96; et Commission du textile et du vêtement, *Rapport*, 1987, pages 78 et 79.

46 Commission du textile et du vêtement, *Rapport*, 1987, pages 19 à 29; et tableau 2-2 du présent rapport. Sur les sources de nouveaux approvisionnements en provenance de pays non visés par les restrictions, voir Commission du textile et du vêtement, *Pantalons, shorts, jeans, salopettes et combinaisons de travail*, rapport présenté au ministre de l'Expansion industrielle régionale, Ottawa, 1985, pages 23 et 24; et Commission du textile et du vêtement, « Rapport sur une enquête concernant les chemises pour hommes et garçons », Ottawa, 1971.

47 Le déplacement des textiles vers le vêtement a été commenté par la Commission du textile et du vêtement, dans *Rapport sur les textiles et les vêtements*, Ottawa, 1981, page 1. En ce qui concerne la hausse de la valeur dans l'industrie du vêtement, voir Glenn P. Jenkins, *Costs and Consequences of the New Protectionism: The Case of Canada's Clothing Sector*, deuxième édition révisée, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1985, pages 7 à 14; Tim Hazledine, « The costs of protecting jobs in 100 Canadian manufacturing industries », étude technique n° 16 pour le Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, Ottawa, 1981, Annexe D, pages 17 et 18; et divers rapports de la Commission du textile et du vêtement, comme ceux concernant les chemises (l'un d'entre eux est cité à la note 46). Voir aussi Commission du textile et du vêtement, *Enquête*, 1985, vol. 1, page 94, qui présente une opinion différente.

48 Commission du textile et du vêtement, *Enquête*, 1985, vol. 1, page 54.

49 Voir, par exemple, Caroline Pestieau, *The Canadian Textile Policy: A Sectoral Trade Adjustment Strategy*, Montréal, Institut de recherches C. D. Howe, 1976, pages 26 et 27; et des rapports plus récents de la Commission du textile et du vêtement.

50 Commission du textile et du vêtement, *Enquête*, 1985, vol. 1, page 99. En se penchant sur la question de la rentabilité dans le domaine du vêtement, la commission semblait prête à maintenir la protection jusqu'en 1995 parce qu'à ce moment-là, la technologie qui supprime l'avantage des coûts de main-d'œuvre pour les NPI et les PMD serait rentable. Cela entraînerait une réduction, peut-être considérable, de l'effectif de l'industrie. Voir Commission du textile et du vêtement, *Enquête*, 1985, vol. 1, page 51.

51 Ces chiffres sont tirés de Commission du textile et du vêtement, *Rapport*, 1987, page 24.

52 Jenkins, *Costs and Consequences*, page 38. Une autre étude des effets combinés des droits de douane et des restrictions bilatérales dans le vêtement conclut, pour 1978, à un chiffre beaucoup plus faible, soit 2 300 (Hazledine, « Costs of protecting jobs », Annexe D, page 15; l'auteur ne sépare pas l'effet des restrictions de celui des droits de douane). Étant donné que nous nous intéressons ici aux premières, notre exposé s'appuie sur les résultats de Jenkins. L'écart entre les résultats des deux études est étudié par Hazledine (pages 14 à 16).

53 Voir chapitre 3 du présent rapport; et Jenkins, *Costs and Consequences*, pages 40 et 41.

54 U.S. International Trade Commission, *A Review of Recent Developments in the U.S. Automobile Industry, Including an Assessment of the Japanese Voluntary Restraint Agreements*, USITC Publication 1648, Washington (D.C.), 1985, page 1.

55 Cela s'explique par le fait que les institutions ne sont pas les mêmes dans les deux pays. Aux États-Unis, des particuliers peuvent réclamer une enquête pour déterminer s'il y a eu préjudice grave, tandis que cette prérogative ne relève au Canada que du gouverneur en conseil. Dans le cas en question, la Ford Motor Company et les Travailleurs unis de l'automobile ont déposé en juin 1980 une demande commune d'aide en vertu de la *Trade Act* de 1974. Les modifications proposées aux lois commerciales du Canada élargiront l'accès pour les producteurs (voir « Des faits nouveaux », dans le présent chapitre).

56 Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce extérieur concernant l'étude de l'incidence des importations sur l'industrie canadienne de l'automobile, conformément au paragraphe 96(2) du règlement*, fascicule n° 17, Ottawa, 1987, page 17:5. Nous ferons désormais allusion au Comité Winegard, d'après le nom de son président. Le dernier renouvellement officiel a pris fin le 31 mars 1987 (voir « Car quota talks are in low gear » dans *Globe and Mail*, Toronto, 30 mars 1987, page B3).

57 Comité Winegard, *Procès-verbaux*, page 17:5.

58 Avec le temps, les objectifs de la limitation volontaire des exportations ont changé quelque peu. On a mis de plus en plus l'accent sur le recours à cette mesure en parallèle avec les

programmes de remise de droits pour encourager les producteurs automobiles du Japon, et ensuite de la Corée, à s'établir au Canada. Certes, il y a bel et bien eu des investissements japonais et coréens, mais il est difficile de les attribuer à la limitation volontaire des exportations et aux programmes de remise de droits, ou bien à la prescience des producteurs japonais, qui ont su prévoir l'appréciation du yen et aborder la partie du cycle de production qui comporte des investissements à l'étranger, une fois que les exportateurs ont bien établi le produit sur le nouveau marché. La politique de l'État a probablement accéléré ou fait naître les investissements japonais et coréens, et dans la mesure où elle a eu cet effet, elle a aggravé le problème de la surcapacité de l'industrie nord-américaine. Pour plus de détails, voir ministère de l'Expansion industrielle régionale, *Rapport sur l'industrie canadienne de l'automobile en 1985*, Ottawa, MEIR, 1987, tableau 14; et Paul Wonnacott, *The United States and Canada: The Quest for Free Trade – An Examination of Selected Issues*, Washington, (D.C.), Institute for International Economics, 1987, pages 79 à 82.

59 The National Academy of Engineering and the National Research Council, *The Competitive Status of the U.S. Auto Industry*, Washington (D.C.), National Academy Press, 1982, page 94.

60 Les fabricants nord-américains ont produit des petites voitures dans les années 70. Néanmoins, les faits semblent démontrer que la rentabilité de ces produits était négligeable et que la situation ne se serait vraisemblablement pas améliorée compte tenue de la concurrence de plus en plus vive du Japon, mais également de la Corée du Sud et d'autres fournisseurs dans les années 80. La concurrence étrangère se faisait beaucoup moins sentir dans les voitures haut de gamme. Un observateur attribue à la rémunération aux États-Unis le manque de rentabilité des petites voitures produites aux États-Unis par les fabricants nord-américains, mais il semblerait également que des différences au chapitre de la qualité aient eu leur importance. (Pour plus de détails, voir William A. Niskanen, « Current practices and possible alternatives to automobile safety, emissions and fuel economy regulations », communication préparée pour la Conférence sur la réforme de la réglementation publique, « Alternative Strategies to Social Regulatory Policy », organisée par le programme d'éducation permanente sur la politique publique de l'Université de Los Angeles, Santa Barbara Biltmore, les 12 et 13 février 1981; et Tribunal canadien des importations, « Voitures produites par ou pour le compte de la Hyundai Motor Company, Séoul, République de Corée, ou par des sociétés associées, et originaires ou exportées de la République de Corée », conclusions du Tribunal canadien des importations dans l'enquête, n° CIT-13-87 en vertu de l'article 42 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, Ottawa, 23 mars 1988, pages 20 à 22, 25, 26 et 30.

61 Comité Winegard, *Troisième rapport*, Fascicule n° 27, 1987, page 27:21.

62 Comité Winegard, *Procès-verbaux*, page 17:5. L'entente avec la Corée du Sud a pris fin le 31 décembre 1986. En outre, depuis le 1er janvier 1987, le taux préférentiel général nul sur les exportations de voitures et d'autres véhicules à moteur de la Corée du Sud a été fixé aux deux tiers du taux de la nation la plus favorisée, soit environ 6 %.

63 Jeffrey A. Hunker, *Structural Change in the U.S. Automobile Industry*, Lexington (Mass.), D. C. Heath, 1984. Voir Organisation de coopération et de développement économiques, *Coûts et avantages des mesures de protection*, pages 159 et 160, pour un résumé des résultats de Hunker. Peter Fortura arrive à des conclusions analogues pour le Canada dans « Les échanges extérieurs du Canada au titre des produits de l'industrie automobile », dans Revue de la Banque du Canada, juillet 1987, pages 3 à 16.

64 John F. Krafcik, « Comparative analysis of performance indicators at world auto assembly plants », mémoire de maîtrise inédit, Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology, Boston (Mass.), 15 janvier 1988, pages 10 et 11. Honda a lancé sa division Acura en 1986 avec beaucoup de succès.

65 Ministères de l'Industrie et du commerce et de l'Expansion économique régionale, communiqué de presse, 30 décembre 1982, reproduit dans Groupe d'étude sur l'industrie canadienne des véhicules et des pièces automobiles, *Une stratégie pour l'industrie automobile au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, page 166. Pour citer ce texte, on parlera désormais du rapport Lavelle-White, d'après le nom des deux coprésidents du groupe d'étude.

66 Bien entendu, il se pourrait que l'absentéisme ne soit pas le même au Canada et aux États-Unis. Toutefois, compte tenu du fait que l'industrie, des deux côtés de la frontière, appartient aux mêmes intérêts et que ses syndicats sont semblables, cela est peu probable. En outre, les divers rapports sur l'industrie (y compris le rapport Lavelle-White) ont laissé entendre que les deux industries étaient semblables.

67 Lavelle-White, *Une stratégie*, page 67.

68 Pour un exposé sur le protectionnisme implicite des propositions du rapport Lavelle-White en ce qui concerne le contenu canadien, voir Ronald Wonnacott, « The Canadian content proposals by the task force on the automobile industry », *Analyse de politiques*, vol. 10, n° 1, mars 1984, pages 1 à 9.

69 Comité Winegard, *Troisième rapport*, page 27:17

70 Pour une analyse d'une opinion contraire sur la question, émise dans une étude du département du Commerce des États-Unis publiée en 1983, voir Andrew R. Moroz, « Canada/U.S. automotive trade and trade policy issues », dans *Canada/United States Trade and Investment Issues*, sous la direction de D. Fretz et coll., Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1985, pages 278 à 332.

71 Tim Hazledine et Ian Wigington, « Protection du marché canadien de l'automobile – Coûts, avantages et conséquences pour les structures et l'ajustement de l'industrie », dans Organisation de coopération et de développement économiques, *Le coût des restrictions à l'importation – L'industrie automobile*, Paris, 1988, page 93. En ce qui concerne les gains des producteurs japonais, voir page 99. Les chiffres de la note 21, page 108 et les données du tableau 3, page 87, donnent un ordre de grandeur.

72 Voir Vinod Aggarwal, Robert O. Keohane et David B. Yoffie, « The evolution of cooperative protectionism », communication préparée à l'occasion d'une conférence sur l'économie politique du commerce international parrainée par le NBER, Endicott House, Dedham (Mass.), 10 et 11 janvier 1986, pages 26 et 27. Les auteurs définissent le protectionnisme coopératif comme suit : « 1) les restrictions sont négociées plutôt qu'imposées unilatéralement et 2) à la suite de ce processus de négociation, les parties à l'entente adaptent leurs politiques, comme elles ne l'auraient pas fait en d'autres circonstances, afin de se conformer plus étroitement aux préférences de leurs partenaires, et de façon à ce que les gains ou les pertes soient partagés, même si ce n'est pas de façon égale » (page 6) (traduction).

73 Voir Hazledine et Wigington, « Protection du marché canadien de l'automobile ». L'effet sur l'emploi et le coût par emploi sont tirés des pages 93 et suivantes.

74 Coopers and Lybrand Consulting Group, *The Five Years since the Introduction of the Voluntary Export Restraints (Quotas) on the Importation of Japanese Cars into Canada*, Willowdale (Ontario), Association canadienne des concessionnaires d'automobiles japonaises, page 24.

75 Il arrive que ces estimations soient ajustées de façon à tenir compte de deux facteurs : certains des coûts pour les consommateurs sont absorbés par les producteurs nationaux; et il y a des pertes économiques qui sont causées par l'adoption de mesures spéciales d'importation. Le premier facteur fera diminuer le coût par emploi, le second le fera augmenter. Dans tous les cas, on en arrive à la conclusion, là où ces ajustements ont été faits (voir les sources dans le chapitre pour plus de détails), que le coût par emploi sauvegardé au moyen des mesures spéciales d'importation est supérieur au revenu moyen dans l'industrie concernée. Pour des résultats concernant d'autres pays, voir Michael J. Trebilcock et Marsha Chandler, « Adjusting to trade: A comparative perspective », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, décembre 1987, chapitre 2.

Chapitre 6

1 Ces données sont tirées d'André Blais, *Une sociologie politique de l'aide à l'industrie*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, page 42. Pour une ventilation des données selon les industries, voir Gerry E. Salembier, Andrew R. Moroz et Frank Stone, *The Canadian Import File: Trade, Protection and Adjustment*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1987, pages 37 et 38.

2 Voir, par exemple, Ministère de l'Expansion industrielle régionale, « Les mesures d'adaptation industrielle : les orientations et les programmes fédéraux », dans *La politique intérieure et le milieu économique international*, sous la direction de John Whalley, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, pages 245 à 277; et H. H. Binhammer, L. C. McDonough et G. Lepore, « Government grants to private sector firms », Conseil économique du Canada, Document n° 227, Ottawa, 1983. Seule une faible proportion des subventions totales a été consacrée à des programmes sectoriels du type dont il est question dans le présent chapitre.

3 L'un des autres programmes visant à faciliter l'adaptation aux pressions du commerce extérieur était le Programme d'aide de transition à l'industrie des produits de l'automobile, qui était relativement peu important et a été en vigueur de 1965 à 1973. L'aide accordée en vertu de ce programme, sous forme de prêts à faible taux d'intérêt, a totalisé 83 millions de dollars. Voir à ce sujet Michael J. Trebilcock, *L'économie politique de l'adaptation économique*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, pages 83 et 84.

4 Pour une analyse plus approfondie de l'apport différentiel, voir Dan Usher, « The benefits and costs of firm-specific investment grants: A study of five federal programs », Université Queen's, Institute for Economic Research, Discussion Paper 511, Kingston (Ontario), 1983; Dan Usher, « A critique of the Canadian program of subsidizing investment in the less developed regions », Université Queen's, Institute for Economic Research, Discussion Paper 145, Kingston (Ontario), 1974; et Abraham Tarasofsky, *Les programmes fédéraux d'aide à l'innovation*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

5 Tarasofsky, *Les programmes fédéraux*, page 14.

6 Les observations de cette section sont fondées sur K. E. Arnold de Silva, « Une évaluation du Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers », Conseil économique du Canada (à paraître).

7 Fred J. Anderson et Norman C. Bonsor, *The Ontario Pulp and Paper Industry: A Regional Profitability Analysis*, Conseil économique de l'Ontario, Toronto, 1985, page 17.

8 Canada-Québec, *Entente auxiliaire Canada-Québec sur la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, 1979-1984*, Ottawa, ministère de l'Expansion industrielle régionale et Québec, Office de planification et de développement du Québec, 15 mai 1979, article 3.

9 Groupe consultatif de l'industrie des produits forestiers, *Rapport*, Ottawa, ministère de l'Industrie et du commerce,

1978, annexe I, page 11. Quant à savoir si un taux de change trop élevé, qui pourrait expliquer cette insuffisance des investissements, constitue une raison suffisante pour justifier l'aide à l'industrie, voir Anderson et Bonsor, *The Ontario Pulp and Paper Industry*, pages 88 et 89. Les auteurs répondent par la négative.

10 Voir Someshwar Rao et Ross S. Preston, « Inter-factor substitution, economies of scale and technical change: Evidence from Canadian industries », *Empirical Economics*, vol. 9, 1984, pages 87 à 111; G. Stuber, « The slowdown in productivity growth in the 1975-83 period: A survey of possible explanations », Banque du Canada, rapport technique n° 43, Ottawa, 1986; et Andrew Sharpe, « Explanations for productivity slowdown », document inédit, ministère des Finances, Ottawa, 1984.

11 Conseil économique du Canada, *Intervention et efficacité – Une étude des prêts et cautions de l'État au secteur privé*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982, pages 31 à 42.

12 Anderson et Bonsor, *The Ontario Pulp and Paper Industry*. Il convient de noter que le PMIPP visait la modernisation d'usines existantes, tandis que l'étude de ces auteurs porte sur la construction de nouvelles usines. Ces derniers estiment néanmoins que leurs observations s'appliquent au PMIPP (pages 19 et 20).

13 Anderson et Bonsor, *The Ontario Pulp and Paper Industry*, page 90.

14 Canada-Québec, *Entente auxiliaire*, article 16.

15 Canada-Québec, *Entente auxiliaire*, article 28.

16 Ministre de l'Expansion industrielle régionale, « Le Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers », document de travail, MEIR, Ottawa, 18 juillet 1980, page 7.

17 Les subventions à la modernisation ont fréquemment été justifiées en invoquant le fait que, sans elles, certaines collectivités auraient connu de graves problèmes de chômage, de baisse de valeur des biens immobiliers, et ainsi de suite. En fait, selon une des conditions d'admissibilité prévues dans l'entente auxiliaire Canada-Ontario, le projet de l'entreprise qui demandait une subvention devait engendrer une nette amélioration du bien-être économique de la collectivité locale. Voir Ontario et Canada, *Canada-Ontario Subsidiary Agreement: Pulp and Paper Industry Facilities Improvement*, Ottawa, ministère de l'Expansion industrielle régionale, et Toronto, ministère du Trésor et de l'économie, 15 mai 1979, paragraphe 6(d).

Il est bien connu que l'usine de pâtes et papiers est essentielle à l'existence de certaines collectivités. Sa fermeture aggraverait certainement les difficultés économiques de celles-ci. Comme nous l'avons signalé au premier chapitre, les externalités d'encombrement sur le marché du travail peuvent donc être une raison valable pour que le gouvernement intervienne. Mais ce problème se rattache au marché du travail et doit par conséquent faire l'objet de programmes d'adaptation de la main-d'œuvre, car les subventions à la modernisation ne sont probablement pas la meilleure solution. Néanmoins, puisque les subventions à la modernisation ont des retombées à cet égard, le montant accordé devrait être fondé, dans une certaine mesure, sur la part de la main-d'œuvre locale que représentent les travailleurs de l'usine. Autrement dit, toutes choses étant égales par ailleurs, les subventions devraient être proportionnelles à la part d'emploi local que fournissent les entreprises. Les résultats de notre analyse statistique donnent toutefois à penser que l'emploi n'était pas un critère retenu systématiquement pour l'attribution des subventions.

18 Tribunal antidumping, « Enquête en vertu de l'article 16 de la Loi antidumping concernant les machines à papier dont la largeur de la toile métallique dépasse 130 pouces et leurs pièces originaires ou exportées de la Finlande », ADT-7-81, Ottawa, 23 décembre 1981, pages 5 et 6.

19 Ministère de l'Industrie et du commerce, *Pulp and Paper Mill Equipment*, Ottawa, 1982, page 8.

20 Notre analyse du PACN est basée sur K. E. Arnold de Silva, « Le Programme d'aide aux constructeurs de navires – Une analyse économique », étude technique en préparation pour le Conseil économique du Canada. Il y a eu d'autres formes d'aide à l'industrie de la construction de navires, notamment la décision prise en 1966, qui limitait aux navires canadiens le cabotage dans les eaux canadiennes des Grands Lacs. Voir Transport Canada, « La nouvelle politique sur le cabotage », Ottawa, 1982, pages 2 et 3. Le document de travail de Transport Canada contient un examen approfondi de ce type de protection et des mesures qui s'y rattachent.

21 Ministère de l'Expansion industrielle régionale, « L'industrie canadienne de la construction et de la réparation de navires : profil sectoriel », janvier 1988, page 23. Les écarts de prix plus récents cités dans le paragraphe proviennent également de cette source.

22 Au sujet des écarts de salaire, de la démarcation de la main-d'œuvre et de l'industrie canadienne de la construction navale, voir MEIR, « L'industrie canadienne », pages 1 et 25. Selon une étude réalisée pour le MEIR, les coûts de construction d'un navire marchand type peuvent être répartis comme suit : main-d'œuvre directe 24 %; frais généraux 19 %; et matériaux directs 57 %; voir A&P Appledore Limited, « Shipbuilding, shiprepair and offshore market investigation », document n° DRIA:0002, Ottawa, septembre 1984, vol. 2, page 802.

23 Ministère de l'Industrie et du commerce, communiqué du ministre au sujet du Programme d'aide à la construction de navires, Ottawa, 5 mars 1975, page 1.

24 La production réelle dans l'industrie de la construction de navires, qui avait diminué en moyenne chaque année de 2,2 % entre 1965 et 1969, a connu une augmentation annuelle de 3,5 % de 1970 à 1974. L'emploi, qui avait reculé à un taux moyen de 2 % par an dans la seconde moitié des années 60, a diminué beaucoup moins (0,3 % par an) pendant la première partie des années 70. À l'échelle internationale, la période 1970-1974 a été aussi relativement prospère pour l'industrie de la construction navale. Le tonnage brut des navires lancés dans le monde a augmenté à un taux annuel moyen de 12,4 % – soit à peine moins que le taux de croissance de 13,6 % enregistré de 1965 à 1969. Toutefois, de 1970 à 1974, la progression de la production réelle et de l'emploi dans la construction navale canadienne a été nettement moindre que dans l'ensemble du secteur manufacturier, où elle atteignait 5,4 et 1,3 %.

25 Voir, par exemple, l'honorable Edward Lumley, ministre de l'Industrie et du commerce, et de l'Expansion économique régionale, *La construction navale au Canada : le rendement, les perspectives d'avenir et le choix de politiques*, Ottawa, 1982, pages 8 à 13; et MEIR, « L'industrie canadienne », page 1.

26 Association des chantiers maritimes canadiens, « A brief by CSSRA to the Legislative Committee on Bill C-92 – The Canada Petroleum Resources Act – presented June 10, 1986 », Ottawa, 1986, page 5. On trouvera des détails sur les subventions dans MEIR, « L'industrie canadienne », annexe 1; et dans Carl Hamilton, « Public subsidies to industry: The case of Sweden and its shipbuilding industry », Banque mondiale, Staff Working Paper 566, Washington (D.C.), 1983.

27 Ministère de l'Industrie et du commerce, communiqué du ministre, page 6.

28 Ministère de l'Industrie et du commerce, communiqué du ministre, pages 3 et 4.

29 Voir Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, *L'évolution du marché du travail dans les années 80*, rapport préparé pour Emploi et Immigration Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

30 « Règlement sur l'aide aux constructeurs de navires », C.P. 1976-1164, *Gazette du Canada*, partie II, vol. 110, n° 11, 18 mai 1976, page 1603.

31 Les administrateurs du programme considéraient que la principale différence entre les subventions à la construction de nouveaux navires et les subventions au titre des PSR était que les premières étaient accordées à tous les constructeurs de navires qui demandaient de l'aide, tandis que les subventions à la productivité étaient beaucoup plus sélectives et ne s'adressaient qu'aux entreprises les plus fortes et les plus efficientes de l'industrie, qui étaient capables d'améliorer leur efficacité et leur compétitivité internationale. Toutefois, dans la mesure où les entreprises fortes pouvaient financer leurs projets sans recourir à l'aide de l'État, les subventions qui leur étaient versées ont pu faire double emploi.

32 Lumley, « La construction navale au Canada », page 57.

33 La prolongation du programme, en février 1979, faisait partie d'un train de mesures qui comprenaient l'achat anticipé de navires par l'État et de l'aide pour l'expansion des cales sèches. On visait ainsi à maintenir la capacité de production de l'industrie pendant une période difficile à l'échelle mondiale; à aider l'industrie à se spécialiser et à innover; et à faciliter la tâche aux travailleurs qui souhaitaient quitter l'industrie. Pour de plus amples renseignements, voir Conseil des ministres au Développement économique, « Le Conseil des ministres au Développement économique amorce une politique de développement de l'industrie de la construction navale », communiqué de presse, Ottawa, 1er février 1979. Les choses ne semblent pas avoir avancé beaucoup en matière d'aide spéciale aux travailleurs, mise à part une désignation en vertu du Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre (dont nous traitons au chapitre 7 du présent rapport).

34 Estimations du ministère de la Défense, citées dans Paul Koring « $7-billion far too low for submarine fleet, British experts say », *The Globe and Mail*, Toronto, 15 juin 1987, page A2.

35 Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, *Croissance économique – Services et subventions aux entreprises*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, page 161.

36 MEIR, « L'industrie canadienne », page 59.

37 Pour plus de détails, voir de Silva, « Le Programme d'aide ».

38 Voir MEIR, « L'industrie canadienne », pages 61 et 62. Le chiffre cité concerne les subventions directes, versées principalement en vertu du PACN.

39 Selon ces études, les avantages calculés sont égaux à environ 11 % des coûts de construction des navires, tandis que les subventions représentent de 30 à 50 % de ces coûts. Voir Lumley, *La construction navale au Canada*, page 56.

40 Lumley, *La construction navale au Canada*, page 56.

41 Le bilan de l'expérience des autres pays est basé sur Trebilcock et Chandler, *Adjusting to Trade*, chapitre 3; et MEIR, *L'industrie canadienne*, pages 39 à 42.

42 Voir de Silva, « Le Programme d'aide ».

43 Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, « The adjustment experience of workers separated from the shipbuilding industry », Ottawa, 1987.

44 MEIR, « L'industrie canadienne », page 42.

45 Les données utilisées dans cette section sont tirées de Jaleel Ahmad, « Les politiques d'adaptation sectorielles au Canada – Analyse du textile, du vêtement et de la chaussure », Conseil économique du Canada (à paraître), et de Price Waterhouse, « Canadian Industrial Renewal Board: An evaluation study of the Sector Firms Program and the Business and Industrial Development Program – Final Report », Ottawa, 1986.

46 Gouvernement du Canada, « La politique du gouvernement à l'égard des secteurs du textile et du vêtement », communiqué de presse, Ottawa-Montréal, le 19 juin 1981, page 1. À l'origine, l'industrie de la chaussure était exclue. Pour plus de renseignements sur son intégration au programme, voir gouvernement du Canada, « Le gouvernement annonce sa politique sur la chaussure et le tannage », communiqué de presse, Ottawa, 24 novembre 1981. À cette date, il était prévu que les quotas applicables aux importations de chaussures resteraient en vigueur pour encore trois ans. Pour plus de détails, voir le chapitre 5 du présent rapport.

47 Canada, « La politique du gouvernement », page 4. Le troisième rapport annuel de l'OCRI va un peu dans le même sens : « on escomptait [. . .] que le recours à des mesures spéciales de protection pourrait être réduit et, finalement éliminé ». Selon l'étude de Price Waterhouse, on espérait qu'après une période de cinq ans, ces industries seraient suffisamment revitalisées et restructurées pour permettre la diminution et, au bout du compte, l'élimination des mesures spéciales de protection. Voir Price Waterhouse, « Canadian Industrial Renewal Board », page 3.

48 Conseil économique du Canada, *Pour un commun avenir – Une étude des relations entre le Canada et les pays en développement*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, pages 58 à 71.

49 Gouvernement du Canada, « La politique du gouvernement », page 3.

50 Office canadien pour un renouveau industriel, *Quatrième et dernier rapport annuel*, Montréal, 1986, page 5. On note une observation semblable dans OCRI, *Deuxième rapport annuel*, Montréal, 1984, page 3.

51 Price Waterhouse, « Canadian Industrial Renewal Board », page 9.

52 Les auteurs de l'étude de Price Waterhouse (page 25), signalent que ceux qui n'étaient pas d'accord avec les critères de sélection des entreprises vigoureuses invoquaient surtout les deux raisons que voici.

> *Les entreprises vigoureuses investiraient sans aide.* On s'inquiétait surtout du fait que le gouvernement fournisse de l'aide aux entreprises qui auraient engagé les mêmes dépenses sans aide. S'il est vrai que des projets semblables auraient été réalisés dans un intervalle à peu près équivalent, il y a lieu de croire qu'il y a eu gaspillage des fonds publics. Pour dissiper cette inquiétude, il fallait montrer que le programme influait sur l'importance ou la nature des dépenses de l'entreprise, ou les deux.
>
> *Il est difficile de déterminer les entreprises qui sont vigoureuses.* Les représentants de certaines entreprises interrogées croyaient que les projets de nouvelles entreprises prometteuses pourraient être rejetés parce que la situation financière de ces dernières semblait précaire. Par ailleurs, il se pouvait que l'on approuve les projets d'entreprises dont la situation financière était saine, mais qui présentaient d'importantes lacunes sur le plan de la gestion et de la commercialisation. Par conséquent, le gouvernement faussait directement ou indirectement le fonctionnement du marché libre par des mesures nuisibles aux entreprises vigoureuses ou prometteuses. (Traduction)

53 OCRI, *Troisième rapport annuel*, pages 6 et 7. Au sujet du choix des zones spéciales, voir OCRI, *Deuxième rapport annuel*, page 3.

54 Price Waterhouse, « Canadian Industrial Renewal Board », page 29. Il semble toutefois, selon les administrateurs du programme, que le PDIC n'ait pas été limité au secteur manufacturier et qu'il ait servi à aider des entreprises dans les industries de services.

55 Voir, par exemple, R. S. Woodward, « The effectiveness of DREE's new location subsidies », *Analyse de politiques*, printemps 1975, pages 217 à 230; et Dan Usher, « Some questions about the Regional Development Incentives Act », *Analyse de politiques*, automne 1975, pages 557 à 575.

56 Price Waterhouse, « Canadian Industrial Renewal Board », page 9.

57 C'est également ce que remarque le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, dans *Croissance économique*, page 166 : « L'OCRI reconnaît que sa politique, qui est de choisir et d'aider les entreprises bien établies, aura pour effet d'écarter les entreprises plus faibles. On estime que cela est nécessaire pour rationaliser les industries TVC [textile, vêtement et chaussure], mais cela, bien sûr, soulève les protestations des entreprises qui se voient obligées de fermer leurs portes. » Selon un représentant de l'OCRI, il est étonnant que l'apport différentiel ait été aussi fort que le révèle l'étude de Price Waterhouse, compte tenu du fait que la politique visait davantage à aider les entreprises vigoureuses qu'à favoriser un apport différentiel.

58 Norman Moyer, « Beyond CIRB: The CIRB program and current and proposed adjustment programs », *Canadian Adjustment Policy: Beyond the Canadian Industrial Renewal Board*, sous la direction de Douglas Williams, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1987, page 22.

59 En conséquence, les entreprises ayant reçu une subvention représentaient bien moins de 100 % de l'industrie visée. Ainsi, l'aide accordée par l'OCRI représentait 65 % du chiffre d'affaires de l'industrie textile et 40 % de celui de l'industrie du vêtement. Voir Douglas Williams, « Assessing the Canadian Industrial Renewal Board: Issues for discussion », dans *Canadian Adjustment Policy*, page 5.

60 Gouvernement du Canada, Document d'information générale sur la « Nouvelle politique relative à l'importation de textiles et de vêtements », communiqué de presse n° 137, Ottawa, 30 juillet 1986, page 2.

Chapitre 7

1 Pour une description et un examen de ces programmes, voir le rapport annuel de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et celui du ministère de l'Emploi et de l'immigration; voir également Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, *Formation, création d'emplois et services à l'emploi*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985. Les dépenses totales effectuées au titre de ces trois types de programmes se mesurent en milliards de dollars, tandis que celles des programmes particuliers de main-d'œuvre destinés aux industries vulnérables au commerce extérieur se chiffrent par dizaines de millions de dollars.

2 On peut donc dire que les politiques d'adaptation de la main-d'œuvre au Canada comportent deux volets : les politiques générales, ou universelles, et les programmes d'adaptation des industries touchées par le commerce international. Pour approfondir cette distinction, voir Emploi et Immigration Canada, et department du Travail des États-Unis, « L'efficacité des politiques d'adaptation des travailleurs d'industries touchées par le commerce international au Canada et aux États-Unis », document préparé pour l'OCDE, 1984.

3 Nous ne tenons pas compte du Programme des allocations d'aide de transition (PAT) pour l'automobile, qui a existé de 1965 à 1976, bien qu'il soit devenu redondant en 1972 (voir la figure 7-1 pour plus de détails). En tout, seulement 3 100 travailleurs ont eu recours au PAT, parce que l'industrie automobile était prospère à la fin des années 60 et au début des années 70. Pour en savoir davantage, voir Michael J. Trebilcock, *L'économie politique de l'adaptation économique*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, pages 83 à 85.

4 Pour plus de détails sur la raison d'être de l'intervention à l'égard de la main-d'œuvre, voir Charles Pearson et Gerry Salembier, *Trade, Employment and Adjustment*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1983, pages 13 à 18; Graham Glenday, Glenn P. Jenkins et John C. Evans, *Worker Adjustment Policies: An Alternative to Protectionism*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1982; et Michael J. Trebilcock et Marsha Chandler, « Adjusting to trade: A comparative perspective », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, décembre 1987, chapitre 4.

5 La *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* est censée être remplacée par le Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA); voir la figure 7-1 pour plus de détails. Cette loi prévoyait la certification à la fois des mises à pied et des travailleurs.

6 L'honorable Jean-Luc Pépin, « Déclaration à la Chambre des communes au sujet de la politique textile », Ottawa, 14 mai 1970, page 10.

7 Il convient de noter que si un travailleur est certifié pour recevoir des prestations en vertu de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*, il continuera à recevoir des prestations même si la désignation prend fin. On trouvera tous les détails sur la période de désignation dans Travail Canada, « Désignations en vertu de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* », Ottawa, Travail Canada, 1986.

8 Pour connaître les modalités précises du PAIM, voir Emploi et Immigration Canada, *Le programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre (PAIM)*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

9 Les désignations en vertu du PAIM s'appuyaient souvent sur des renseignements fournis par les bureaux locaux de la CEIC. Bien qu'aucun critère officiel n'ait été rendu public au sujet de la désignation des industries et des localités dans le cadre du PAIM, le programme qui lui a succédé, le PMAIM, fonctionnait selon les critères suivants pour les désignations des industries et des localités :

> a. les pertes nettes d'emplois permanents dans les petites collectivités doivent être d'au moins 100 et toucher au moins 50 % de la population active totale de la région. Dans le cas des collectivités plus importantes, elles doivent être d'au moins 500 et toucher au moins 10 % de la population active totale de la région;
>
> b. les collectivités doivent être situées dans une région où le taux de chômage atteignait, en moyenne, au moins 5 % de plus que le taux de chômage national au cours des 12 derniers mois;
>
> c. les collectivités doivent être éloignées des marchés du travail plus stables;
>
> d. la perturbation du marché du travail doit avoir un caractère à long terme, et les possibilités de reprise économique dans un avenir prévisible doivent être minimes;
>
> e. à moins que la situation sur le plan de l'emploi ne se soit détériorée considérablement depuis que la désignation originale a pris fin, les collectivités déjà désignées aux termes du PAIM ne pourront être désignées à nouveau aux termes du PMAIM.

(Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, *Formation, création d'emplois et services à l'emploi*, page 163.)

10 Selon certains observateurs, ce dernier critère constituait un précédent important parce qu'il établit le fait que la protection et l'aide à l'adaptation sont souvent deux solutions possibles au même problème. Voir Caroline Pestieau, *The Canadian Textile Policy: A Sectoral Trade Adjustment Strategy*, Montréal, Institut de recherches C. D. Howe, 1976, page 38.

11 Par exemple, en présentant sa politique du textile en 1970, le ministre de l'Industrie et du commerce a déclaré que « *les industries des textiles et du vêtement constituent des exceptions importantes à la tendance d'après-guerre vers une réduction appréciable des tarifs et de la libéralisation du commerce sous l'égide du GATT* » (en italique dans le texte). Voir Pépin, Déclaration au sujet de la politique textile, page 5. Voir aussi les tableaux A-1 et A-2 en appendice.

12 Un autre changement permettait au demandeur qui avait travaillé dans plus d'une industrie désignée à l'échelle nationale de faire le total de ses années d'emploi dans toutes les industries désignées. Cette disposition n'a toutefois eu qu'un faible effet sur le recours au programme. Voir Travail Canada, « Labour adjustment benefits policy review », Ottawa, 1985, pages 23 et 24. Aussi, la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs* contenait une disposition selon laquelle chaque personne touchant des prestations verrait son admissibilité contrôlée tous les six mois.

13 Voir Travail Canada, « Examen de politique ».

14 Voir, par exemple, James A. Dorn, « Trade adjustment assistance: A case of government failure », dans *Cato Journal*, n° 3, hiver 1982, pages 865 à 905.

15 Robertson Nickerson Limited, « Evaluation of Industry Labour Adjustment Program: CEIC measures overview report », Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, Ottawa, 1984.

16 Parmi les travailleurs admissibles qui ont eu recours au PAIM, environ un sur 10 avait épuisé ses prestations d'assurance-chômage, ce qui représente un taux presque quatre fois plus fort que chez les travailleurs qui n'y ont pas eu recours. Voir Robertson Nickerson Limited, « Evaluation of ILAP », page 40.

17 Robertson Nickerson Limited, « Evaluation of ILAP », page 36. On peut se demander ici si l'aide devrait être accordée à l'entreprise plutôt qu'au travailleur. La plupart de ceux qui se penchent sur l'utilisation des subventions aux entreprises comme méthode de soutien de l'emploi concluent à une utilité limitée. Voir, par exemple, Glenday, Jenkins et Evans, *Worker Adjustment Policies*; et Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, *L'évolution du marché du travail dans les années 80*, rapport préparé pour Emploi et Immigration Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, page 217.

18 Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, *Formation, création d'emplois*, page 171. Précisons ici que les dépenses que nous mentionnons ne sont pas celles de ce document mais bien les chiffres définitifs qui nous ont été fournis par la CEIC.

19 Notre propos est basé ici sur Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, « A preliminary assessment of the role of federal labour market adjustment measures under the Canadian Industrial Renewal Program », Direction de l'évaluation des programmes, Politique stratégique et planification, Ottawa, novembre 1984; Emploi et Immigration Canada, « Programme canadien pour un renouveau industriel – Mesures d'adaptation de la main-d'œuvre, Rapport annuel 1984-1985 », Direction générale de la planification et de l'adaptation du marché du travail, Direction des programmes d'adaptation, Ottawa, septembre 1985; et Douglas Williams, *Canadian Adjustment Policy: Beyond the Canadian Industrial Renewal Board*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1987. Au sujet de cet aspect du PCRI, Williams écrit ce qui suit (page 11) :

> Certains ont dit que les programmes n'étaient peut-être pas bien connus des travailleurs et qu'un plus grand nombre de ceux-ci en auraient profité si ces programmes avaient reçu une plus grande publicité ou avaient existé pendant plus longtemps. Il est encore plus fondamental de se demander si l'aide additionnelle offerte suffisait à compenser les facteurs qui font obstruction à l'adaptation de la main-d'œuvre dans ces secteurs d'une façon plus générale. Les travailleurs des petites localités n'ont peut-être pas un accès suffisant aux programmes appropriés de formation ou sont peut-être obligés de franchir de longues distances pour y participer. Nombre d'entre eux n'ont peut-être pas l'instruction préalable nécessaire ou les compétences linguistiques pour profiter de la formation. Par ailleurs, les femmes, qui constituent plus de la moitié de la population active dans ces industries, peuvent faire face à des obstacles particuliers à leur participation aux programmes d'adaptation de la main-d'œuvre. Les programmes de formation et de mobilité sont peut-être seulement efficaces de façon marginale, essentiellement pour les jeunes travailleurs. (Traduction)

20 Par exemple, la certification fréquente des travailleurs de certaines entreprises nous amène à nous demander si les décisions de ces dernières relativement aux mises à pied n'auraient pas été influencées par le programme.

21 Il y a aussi l'expérience d'autres pays, que décrivent en détail Trebilcock et Chandler, dans « Adjusting to trade », chapitre 4.

22 Pour plus de détails, voir Pradeep Kumar, avec la collaboration de Mary Lou Coates et David Arrowsmith, *The Current Industrial Relations Scene in Canada, 1986*,

Kingston (Ontario), Industrial Relations Centre, Université Queen's, 1986, page 261; Conseil économique du Canada, *Perspective 2030 – L'avenir des régimes de retraite*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979; et Morley Gunderson, « Alternative mechanisms for dealing with permanent layoffs, dismissals and plant closings », dans *Adapting to Change: Labour Market Adjustment in Canada*, sous la direction de W. Craig Riddell, Toronto, University of Toronto Press, 1986.

Chapitre 8

1 Depuis quelques années, le principe sur lequel la recommandation 2 repose est préconisé de plus en plus souvent. Voir, par exemple, Donald G. McFetridge, « Les dimensions économiques de la politique industrielle : un aperçu », dans *La mise en œuvre de la politique industrielle canadienne*, sous la direction de D. G. McFetridge, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, pages 1 à 55; J. David Richardson, « L'adaptation aux chocs extérieurs : les mesures axées sur le marché des facteurs », dans *La politique intérieure et le milieu économique international*, sous la direction de John Whalley, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, pages 195 à 208; Gary Clyde Hufbauer et Howard F. Rosen, *Trade Policy for Troubled Industries*, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1986, pages 71 à 73; Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald), *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, vol. 2, page 425; et Michael J. Trebilcock, *L'économie politique de l'adaptation économique*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, pages 386 à 391. Bien que les économistes s'entendent en général sur ce principe, ils ne sont pas unanimes quant à la nature des politiques devant favoriser l'adaptation de la main-d'œuvre.

2 Conseil économique du Canada, *Rationalisation de la réglementation publique*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979.

3 Pour plus de détails, voir C. Fred Bergsten, Kimberley Ann Elliott, Jeffrey J. Schott et Wendy E. Takacs, *Auction Quotas and United States Trade Policy*, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1987; Bruce Stokes, « Selling quotas », *National Journal*, n° 7, 14 février 1987, pages 370 à 373; C. Fred Bergsten, « Reform trade policy with auction quotas », *Challenge*, vol. 30, n° 2, mai/juin 1987, pages 6 à 10; M. Pickford, « A new test for manufacturing industry efficiency: An analysis of the results of import licence tendering in New Zealand », *International Journal of Industrial Organization*, vol. 3, n° 2, juin 1985, pages 153 à 157; et Deloitte Haskins & Sells Associates, « Allocation of global import quotas to importers: Assessment of the current system and alternatives », mémoire présenté au ministère des Affaires extérieures, Ottawa, 1986.

4 Le recours à des droits de douane plutôt qu'à des quotas globaux ou bilatéraux pour l'aide permise en vertu de l'article XIX a été vigoureusement préconisé par Robert Z. Lawrence et Robert E. Litan, dans *Saving Free Trade: A Pragmatic Approach*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1986, pages 97 à 101.

5 Deloitte Haskins & Sells Associates, « Allocation of global import quotas », page 36.

6 William R. Cline, *The Future of World Trade in Textiles and Apparel*, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1987, page 23. Toutefois, Cline préfère un contingent tarifaire (pages 21 et 22). Voir également Gary Sampson et Wendy Takacs, « Returning textile trade to the normal workings of GATT: A practical proposal for reform », Institute for International Economic Studies, Seminar Paper 404, Stockholm, janvier 1988.

7 L'idée d'une plus grande transparence est devenue très répandue. Voir, par exemple, Fritz Leutwiler et coll., *Politique commerciale et prospérité : des propositions d'action*, Genève, GATT, 1985; Michael J. Trebilcock et Marsha Chandler, « Adjusting to trade: A comparative perspective », document de recherche préparé pour le Conseil économique du Canada, décembre 1987, chapitre 6; Olivier Long et coll., *Public Scrutiny of Protection*, Special report no. 7, Londres, Trade Policy Research Centre, 1988; Gary Banks et Jan Tumlir, *Economic Policy and the Adjustment Problem*, Thames Essay 45, Londres, Trade Policy Research Centre, 1986; et I. M. Destler et John S. Odell, avec la collaboration de Kimberley Ann Elliott, *Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Politics*, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1987.

8 Bimal K. Lodh et Sunder Magun, « Non-tariff barriers in bilateral trade between Canada and the United States: Approaches to measurement and a quantitative update of the 1980s », communication présentée à la réunion annuelle de l'Association canadienne d'économique, Hamilton (Ontario), le 7 juin 1987; et Andrew R. Moroz et Stephen L. Brown, « Grant support and trade protection for Canadian industries », rapport préparé pour le ministère des Finances, le ministère des Affaires extérieures et le ministère de l'Expansion industrielle régionale, Ottawa, Institut de recherches politiques, 1987.

9 Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières – Une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, Ottawa, Information Canada, 1975, pages 193 et 194.

10 Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986. Voir aussi les réformes de fond proposées par la Commission Macdonald dans son *Rapport*, vol. 2, pages 875 à 878.

11 Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (Sénat), Sous-comité de la formation et de

l'emploi, *En formation, il n'y a que le travail qui vaille*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987. Voir également Chambre des communes, Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration, *Examen des programmes de la planification de l'emploi*, Deuxième rapport, Ottawa, avril 1988; et ministère du Développement des compétences de l'Ontario, « The Canadian Jobs Strategy: Policy and implementation », document de travail, Toronto, 1987.

12 Conseil économique du Canada, *Le recentrage technologique*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987, page 33; Commission Macdonald, *Rapport*, vol. 2, pages 837 à 843; et Trebilcock, *L'économie politique de l'adaptation économique*.

13 Ministère des Finances, *Pour assurer le renouveau économique : documents budgétaires*, Ottawa, 1986, pages 27 et 28.

14 Cet exemple soulève la question de l'élaboration d'une politique appropriée envers les immigrants (voir le chapitre 5) et les femmes. Ce problème est abordé dans Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, rapport préparé pour Emploi et Immigration Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, pages 197 à 209, et Conseil économique du Canada, *Le recentrage technologique*, pages 26 à 29. Shirley B. Seward et Kathryn McDade dans « Les immigrantes au Canada : orientations souhaitables », document de référence du Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, Ottawa, 1988, traitent des politiques publiques à l'égard des immigrantes.

15 Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, *Formation, création d'emplois et services à l'emploi*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, page 142.

16 Task Force on Economic Adjustment and Worker Dislocation, *Economic Adjustment and Worker Dislocation in a Competitive Society*, rapport préparé pour le secrétaire au Travail, Washington (D.C.), département du Travail, 1986, page 30; et page 12 du rapport du Subcommittee on the Foreign Experience du même groupe d'étude, texte reproduit dans *Economic Adjustment*; Abt Associates of Canada, « Evaluation study of the Industrial Adjustment Service (IAS) program », document préparé pour la Direction de l'évaluation des programmes, Emploi et Immigration Canada, Ottawa, 1984; et Jonathan Peirce, « The Industrial Adjustment Service: An historical and quantitative overview », étude technique en cours pour le Conseil économique du Canada.

17 D'après des entretiens avec des représentants de la CEIC et Organisation de coopération et de développement économiques, Comité de la main-d'œuvre et des affaires sociales, « Mesures d'aide aux travailleurs dont l'emploi a été supprimé », Paris, 1986. Ce document signale que, comme les travailleurs touchés par l'évolution structurelle ont, en moyenne, plus d'ancienneté que ceux qui changent volontairement d'emploi, ils ont probablement moins d'expérience dans la recherche d'un emploi et ont souvent besoin de conseils, d'orientation et de cours sur la façon de s'y prendre (page 13).

18 Bien entendu, il ne faut pas exclure la possibilité d'ajouter de nouveaux mécanismes pour compléter le rôle du SAAI. En particulier, des programmes comme ceux mis sur pied par la Conférence canadienne sur le commerce de l'acier semblent très prometteurs. (Il s'agit d'un organisme composé de représentants syndicaux et patronaux qui a pour objectif d'étudier les problèmes de l'industrie de l'acier au Canada et de chercher des solutions favorisant l'essor de cette industrie.) Des fonds ont été attribués à cet organisme dans le cadre du Programme national d'aide à l'innovation liée au marché du travail, afin de lui permettre de créer de meilleurs programmes d'adaptation pour les travailleurs dont le poste est supprimé. La conférence a également effectué des études sur le processus d'adaptation des travailleurs licenciés dans l'industrie de l'acier (voir le chapitre 3).

Appendice A

1 Les références fournies avec chaque tableau contiennent des renseignements sur les autres sources de données. Le tableau A-2 fait exception; voir J. Baldwin et P. Gorecki, *The Role of Scale in Canada-U.S. Productivity Differences in the Manufacturing Sector, 1970-1979*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, page 178.

2 La Division du commerce international ne dispose pas des mêmes données pour les années antérieures. Pour les produire, il faudrait procéder à un recodage long et coûteux. Toutefois, il existe une autre source de données sur les importations et les exportations – le ministère de l'Expansion industrielle régionale – qui utilise les chiffres publiés par Statistique Canada sur le commerce de marchandises. Les données publiées par le MEIR comportent un avantage par rapport à celles de la Division du commerce international, c'est qu'elles commencent en 1966 plutôt qu'en 1971; leur inconvénient, par contre, c'est qu'elles excluent les droits de douane; voir MEIR, *Le commerce et les mesures du secteur manufacturier, 1966-1984*, Ottawa, MEIR, 1985.

3 Chaque industrie est définie en fonction d'un ensemble de marchandises ou de produits principaux.

4 La classification plus précise des importations est probablement due à deux facteurs : des données détaillées sont requises pour l'évaluation des droits de douane; et certaines marchandises importées ne sont pas produites au Canada et doivent donc être classées dans des catégories spéciales.

La Division du commerce international a fourni, séparément, un tableau de concordance entre, d'une part, la classification des marchandises d'importation (CMI) et celle des marchandises d'exportation (CME) et, d'autre part, la CTI, ainsi qu'une description très brève des marchandises. La CMI et la CME sont des classifications à cinq chiffres, la CTI une classification à quatre chiffres. En outre, les tableaux de concordance portent sur toutes les marchandises échangées, et pas seulement sur celles du secteur manufacturier. Le tableau de concordance entre la CMI et la CTI s'étend sur 58 pages, celui entre la CME et la CTI sur 27 pages.

5 Au début de la période 1971-1985, certaines catégories de la classification des marchandises étaient très étroites et elles ont par la suite été intégrées dans une autre industrie, peut-être pour assurer la confidentialité des données recueillies.

6 Du côté des importations : 1830 (1831, 1832); 1891 (1871, 1891); 1899 (1880, 1899); 2390 (2391, 2392); 2510 (2511, 2513); 2593 (2520, 2593); 2730 (2731, 2732); et 3540 (3541, 3542, 3549). Du côté des exportations : 1830 (1831, 1832); 1899 (1872, 1880, 1891, 1893, 1899); 2390 (2391, 2392); 2599 (2599, 2593); 3399 (3330, 3399, 2680); 2731 (2731, 2732); 3090 (3020, 3090); 3240 (3241, 3242, 3243); 3510 (3511, 3512); 3540 (3541, 3542, 3549); 3790 (3799, 3791); 3999 (3999, 2580); et 2950 (2950, 2960). Les chiffres entre parenthèses sont les codes de la CTI qui ont été regroupés; chaque industrie est définie dans Baldwin et Gorecki, *The Role of Scale in Canada-U.S. Productivity Differences*, tableau A-2, pages 210 à 215. Il existe des données distinctes pour les industries 2950 et 2960, mais ces codes ont dû être fusionnés à cause d'erreurs dans l'attribution du code d'industrie à une marchandise, ce qui a été confirmé par les représentants de la Division du commerce international de Statistique Canada.

7 Dans 13 cas, deux codes de quatre chiffres de la CTI ou plus ont dû être combinés. Voir note 6 pour des précisions à ce sujet.

8 Dans huit cas, deux codes de quatre chiffres de la CTI ou plus ont dû être combinés. Voir note 6 pour des précisions à ce sujet.

9 Défini comme le montant global des droits perçus, divisé par la valeur de *l'ensemble* des importations, à l'exclusion des droits; ou le montant global des droits perçus, divisé par la valeur des importations *passibles de droits*, à l'exclusion des droits; ou la valeur des marchandises importées au Canada exemptes de droits en pourcentage de la valeur globale des importations (à l'exclusion des droits).

10 Codes 2432, 2442, 2591, 2611, 3080, 3550 et 1894 de la CTI. Des valeurs nulles ont été attribuées aux importations et aux exportations dans ces industries.

11 Industrie 1510. Il aurait été possible d'obtenir les données pour cette industrie à partir des bandes originales, mais l'avantage qu'on en aurait retiré semblait minime par rapport à ce que ce traitement aurait coûté.

12 Il semble donc que l'accès privilégié au marché canadien accordé en vertu du Tarif de préférence général ait peu influé sur les importations en provenance des NPI; voir OCDE, *L'incidence des nouveaux pays industriels sur la production et les échanges de produits manufacturés*, Paris, OCDE, 1979, pages 41 à 43.

Appendice D

1 National Academy of Engineering and National Research Council, *The Competitive Status of the U.S. Auto Industry*, Washington (D.C.), National Academy Press, 1982, page 94; et John F. Krafcik, « Comparative analysis of performance indicators at world auto assembly plants », mémoire de maîtrise inédit, Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology, Boston (Mass.), 15 janvier 1988, pages 46 à 55.

2 Comme celles de Krafcik, « Comparative analysis », et de Lieberman (voir la note 7).

3 Krafcik, « Comparative analysis », page 13.

4 Cette mesure ne tient pas compte, en effet, de variations dans l'intensité capitalistique, et Krafcik ne fournit pas de données qui permettraient de combler cette lacune.

5 Krafcik, « Comparative analysis », pages 89 et 90; et James B. Treece, Mark Maremont et Larry Armstrong, « Will the auto glut choke Detroit? », *Business Week*, 7 mars 1988, page 56.

6 L'étude de Krafcik, sur laquelle est fondé notre exposé au sujet de la productivité, ne remonte pas aux années antérieures. À cause de l'échantillon et de la méthodologie de l'étude de Krafcik, on peut difficilement la comparer avec les recherches déjà publiées sur la productivité des usines; ces dernières attribuent aux Japonais une avance plus grande que celle reflétée par les chiffres du tableau D-1 pour 1987. Krafcik présente ses résultats dans « Comparative analysis », pages 46 à 50.

7 Marvin B. Lieberman, « Learning, productivity and U.S.-Japan industrial competitiveness », dans *Managing International Manufacturing*, sous la direction de Kasra Ferdows, Amsterdam, North-Holland (à paraître). Lieberman compare la productivité de la main-d'œuvre de trois fabricants américains – GM, Ford et Chrysler – et de trois fabricants japonais – Toyota, Nissan et Mazda – au cours de la période 1950-1985 (1965-1985 pour Mazda); la seule correction statistique qu'il apporte vise à tenir compte de l'intégration verticale. Les résultats montrent que, de 1980 à 1985, le nombre de véhicules par employé a augmenté pour GM, Ford et Chrysler de 26, 49 et 19 %, respectivement. Les

pourcentages correspondants pour Toyota, Nissan et Mazda sont de 3, –15 et 23 %. Lieberman signale que « toutes les données proviennent des rapports annuels publiés par les fabricants. Elles couvrent la production de toutes les unités de chaque fabricant dans son pays, mais les données sur Ford et Chrysler excluent les activités des filiales non consolidées qui relèvent des fournisseurs de ces entreprises. Les activités non reliées à l'industrie automobile représentent moins de 10 % du chiffre d'affaires total de chacune de ces six entreprises » [Appendice A] (Traduction).

8 Krafcik, « Comparative analysis », pages 72 à 77.

9 Krafcik, « Comparative analysis », page 92; et Treece, Maremont et Armstrong, « The auto glut », page 56.

10 NAE/NRC, *Competitive Status*, page 189.

11 Krafcik, dans « Comparative analysis », décrit un indice de gestion qui aide à expliquer la variation non seulement de la productivité, mais également de la qualité des activités d'assemblage des véhicules automobiles. L'absentéisme est une des composantes de cet indice.

12 Statistique Canada, *La population active*, n° 71-001 au catalogue (mensuel).

13 Les calculs sont basés sur l'article de B. W. Klein, « Missed work and lost hours, May 1985 », *Monthly Labour Review*, novembre 1986, pages 26 à 30.

14 NAE/NRC, *Competitive Status*, pages 189 à 191.

15 Wilfrid List, « GM raises union hackles with bid to cut absenteeism », dans *The Globe and Mail*, Toronto, 2 avril 1988, pages B1 et B4. (Selon cet article, [page B1], l'absentéisme chez GM au Canada en 1986 représentait 10,9 % du temps de travail total des 38 000 syndiqués de la société, contre 9,9 % l'année précédente); et « GM hopes deal will bring a drop in absenteeism », *The Globe and Mail*, Toronto, 28 janvier 1988, page B16. Pour une description de la manière dont l'absentéisme a été réduit de 50 % dans la division Delco Remy de GM, voir David A. Dilts et Clarence R. Deitsch, « Absentee workers back on the job: The case of GM », *Business Horizons*, mars-avril 1986.

16 Bien entendu, il faut souligner que les membres des Travailleurs unis de l'automobile ont subi des baisses de salaire en 1981 et en 1982, d'abord chez Chrysler et par la suite chez GM et Ford. Pour des précisions, voir U.S. Congressional Budget Office, *Has Trade Protection Revitalized Domestic Industries?*, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1986, page 86; et Jacob M. Schlesinger, « UAW girds for debate on 'cooperation' », *The Wall Street Journal*, 10 avril 1987.

17 Voir, par exemple, Walter Adams et James W. Brock, *The Bigness Complex*, New York, Pantheon Books, 1986, pages 323 et 324; Lawrence J. White, « The automobile industry », dans *The Structure of American Industry*, sixième édition, sous la direction de Walter Adams, New York, Macmillan, 1982, pages 136 à 190; et Comité Winegard, *Troisième rapport* (1987), page 27:21. Les données actuelles indiquent que la plupart des employés affectés à l'assemblage des véhicules automobiles ne sont pas des travailleurs spécialisés (Groupe d'étude sur les ressources humaines dans l'industrie automobile, *Rapport*, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1986, pages 143 à 153), ce qui concorde avec les descriptions de l'évolution des systèmes de production dans l'industrie automobile (Krafcik, « Comparative analysis », pages 16 à 21). Cependant, plus les méthodes de production japonaises seront appliquées, plus le niveau des compétences augmentera.

18 Krafcik, « Comparative analysis », pages 89 et 90.

19 Au sujet des pièces automobiles, voir ministère de l'Expansion industrielle régionale, *Rapport sur l'industrie canadienne de l'automobile, 1985*, Ottawa, MEIR, 1987; et au sujet des voitures, voir le chapitre 5 du présent rapport.

20 United States International Trade Commission, *A Review of Recent Developments in the U.S. Automobile Industry, Including an Assessment of the Japanese Voluntary Restraint Agreements*, Publication 1648, Washington (D.C.), USITC, 1985, page 14.

21 United States International Trade Commission, *A Review of Recent Developments*, pages 14 et 15.

22 Selon les données publiées par Statistique Canada dans *Importations : commerce de marchandises*, n° 65-203 au catalogue, 1986, et *Importations par marchandises*, n° 65-007 au catalogue, décembre 1987. Les deux catégories en question sont les voitures neuves avec un espace intérieur de moins de 85 pieds cubes (code de marchandise 581-02) et les voitures neuves avec un espace intérieur variant de 85 à 100 pieds cubes (code de marchandise 581-03).

23 Aux États-Unis, d'aucuns sont d'avis que ces augmentations rendent le coût des véhicules américains concurrentiel avec celui des automobiles japonaises. Voir Paul Ingrassia et Amal Kumar Naj, « Revving up: U.S. auto makers get a chance to regain sales from foreign rivals », *The Wall Street Journal*, 16 avril 1987, pages 1 et 12; Clifford Winston and Associates, *Blind Intersection? Policy and the Automobile*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1987, page 4; et Paul Wonnacott, *U.S. and Canadian Auto Policies in a Changing World Environment*, Toronto, Institut de recherches C. D. Howe, 1987, pages 14 et 15.

24 Voir Tim Hazledine et Ian Wigington, « Protection du marché canadien de l'automobile : coûts, avantages et

conséquences pour les structures et l'ajustement de l'industrie », dans Organisation de coopération et de développement économiques, *Le coût des restrictions à l'importation*, Paris, 1987, page 87.

25 Voir, par exemple, William J. Hampton et James R. Norman, « General Motors: What went wrong, eight years and billions of dollars haven't made its strategy succeed », *Business Week*, 16 mars 1987, pages 103 à 110; et James B. Treece et Robert Ingersoll, « GM faces reality », *Business Week*, 9 mai 1988, pages 114 à 118 et 122.

26 Pour les ventes d'automobiles aux États-Unis, la part de marché de GM a reculé de 45,8 % en 1980 à 36,3 % en 1987, tandis que celle de Ford est passée de 16,4 à 20,1 %. Stewart Toy, Neil Gross et James B. Treece, « The Americanization of Honda », *Business Week*, 25 avril 1988, page 92.

27 Pour des précisions sur l'importance des relations de travail et de la gestion et sur les méthodes de gestion et les systèmes de planification et de contrôle de la production, voir NAE/NRC, *Competitive Status*, pages 101 à 121; et Krafcik, « Comparative analysis », pages 78 à 86. Au sujet des attitudes et des expériences relatives à l'accroissement de la participation des employés au Canada, voir Groupe d'étude sur les ressources humaines dans l'industrie automobile, *Rapport*, pages 105 à 123.

28 À peu près la même chose s'est produite aux États-Unis. Voir Treece et coll., « Auto glut », page 61.

Liste des figures, des tableaux et des graphiques

Figures

1-1	Réactions aux pressions de la concurrence	6
2-1	Stratégies d'adaptation possibles et caractéristiques du marché	16
3-1	Le processus de renouvellement des emplois	26
5-1	Conclusions du Tribunal canadien des importations au sujet de l'existence d'un préjudice grave dans l'industrie de la chaussure, et imposition de quotas globaux, 1973-1985	61
5-2	Facteurs qui influent sur la productivité : comparaison des techniques, de la gestion et de l'organisation dans la production d'automobiles aux États-Unis et au Japon	79
5-3	Facteurs qui expliquent l'écart de productivité entre les États-Unis et le Japon : rangs et pondérations d'un groupe d'experts	80
7-1	Aperçu schématique des programmes sectoriels d'adaptation des travailleurs au Canada	108
7-2	Industries et localités désignées en vertu du Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre	110
8-1	Cadre proposé pour l'évaluation de la protection dans une industrie	127

Tableaux

1-1	Importance des importations et des exportations de produits manufacturés dans l'ensemble du commerce canadien, 1950-1985	7
2-1	Caractéristiques des industries manufacturières, Canada, 1970, 1979 et 1981	17
2-2	Importance des importations, des exportations et du commerce intra-industriel selon les industries manufacturières, Canada, 1971, 1978 et 1982	20
2-3	Importance du commerce intra-industriel entre le Canada et le Japon dans quelques-unes des principales industries importatrices et exportatrices, 1985	21
3-1	Taux annuels de renouvellement des emplois dans les établissements du secteur manufacturier au Canada, 1970-1981	27
3-2	Renouvellement à long terme des emplois dans les établissements du secteur manufacturier au Canada, 1971-1981	28
3-3	Taux annuels de roulement de la main-d'œuvre dans le secteur manufacturier, Canada, 1974-1983	30
3-4	Mobilité entre les employeurs et les professions des travailleurs du secteur manufacturier au Canada, 1978-1982	32
3-5	Répartition des travailleurs déplacés entre les divers secteurs de l'économie canadienne, 1981-1985	33
3-6	Répartition de l'emploi total, des nouveaux titulaires d'emplois et des cessations d'emploi selon le groupe d'âge et, pour les cessations d'emploi, selon la raison, Canada, début des années 80	34

3-7 Comparaison des taux de sortie des établissements et des taux de roulement de la main-d'œuvre pour les industries manufacturières canadiennes selon que la pénétration des importations y est forte ou faible, années 70 et début des années 80 36

3-8 Caractéristiques de l'emploi dans les établissements disparus et les établissements en décroissance de quatre industries manufacturières canadiennes vulnérables aux échanges, 1970-1981 37

3-9 Taux de cessation d'emploi dans quatre industries manufacturières vulnérables aux échanges, Canada, 1978 38

4-1 Part des exportations des pays à économie de marché attribuable aux multinationales américaines, selon l'industrie, certaines années, 1966-1983 48

4-2 Part des exportations du groupe attribuable aux filiales canadiennes, selon l'industrie, certaines années, 1966-1984 49

4-3 Part des exportations des filiales de multinationales américaines dans les pays industrialisés attribuable aux filiales canadiennes, selon l'industrie, certaines années, 1966-1984 50

4-4 Variation de la part de l'emploi des filiales canadiennes de multinationales américaines, selon l'industrie, 1977-1984 51

4-5 Part de l'emploi des filiales de multinationales, finances, assurances et affaires immobilières, 1977 et 1984 52

4-6 Indicateurs de l'importance relative des filiales canadiennes de multinationales américaines, selon l'industrie, 1977-1984 53

4-7 Part du Canada dans les exportations des pays développés, selon l'industrie, certaines années, 1966-1983 54

4-8 Part canadienne des investissements des filiales de multinationales américaines, selon l'industrie, certaines années, 1977-1986 55

5-1 Emploi, production et échanges dans l'industrie de la chaussure, Canada, 1971-1987 64

5-2 Estimation du coût de la protection de l'industrie canadienne du vêtement, 1979 76

5-3 Ventes de nouvelles voitures particulières selon la provenance, Canada, 1964-1986 77

5-4 Emplois liés à la fabrication d'automobiles, Canada, 1964-1985 78

6-1 Composition de l'industrie du papier et des produits connexes, Canada, 1985 87

6-2 Variation de certains indicateurs de l'industrie des pâtes et papiers, Canada, certaines périodes, 1962-1985 87

6-3 Répartition des subventions accordées en vertu du Programme de modernisation de l'industrie des pâtes et papiers, Canada, 1979-1985 88

6-4 Croissance de la production réelle, de l'emploi et de la productivité dans le secteur manufacturier et les industries de la construction et de la réparation de navires, Canada, 1962-1985 92

6-5 Activité des chantiers navals au Canada, 1972-1986 93

7-1 Nombre d'employés dans certaines industries manufacturières, Canada, 1961-1985 113

7-2 Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs, dépenses (en millions de dollars) et nombre de dossiers par catégorie, 1972-1986 114

7-3 Population active dans certaines industries vulnérables aux échanges, Canada, 1971 et 1981 115

7-4 Certaines caractéristiques des prestataires en vertu de la *Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs*, Canada, 1984 et 1985 118
7-5 Recours aux programmes rattachés au Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre, Canada, 1980-1983 119
8-1 Indicateurs de la performance économique du Canada, 1962-1991 131
8-2 Situation financière du gouvernement fédéral, 1961-1991 132
8-3 Dépenses consacrées à certains programmes destinés à la main-d'œuvre, Canada, 1986-1987 133
A-1 Protection douanière nominale dans le secteur manufacturier canadien, selon l'industire, 1971, 1978 et 1985 143
A-2 Protection douanière effective dans le secteur manufacturier canadien, selon l'industrie, 1966, 1970 et 1978 144
A-3 Niveau des importations et des exportations dans le secteur manufacturier canadien, selon l'industrie, certains pays et groupes de pays, 1971 et 1985 145
A-4 Répartition des importations et des exportations dans le secteur manufacturier canadien, selon l'industrie, certains pays et groupes de pays, 1971 et 1985 146
A-5 Niveau des tarifs douaniers nominaux imposés sur les importations dans le secteur manufacturier canadien, certains pays et groupes de pays d'origine, 1971-1985 147
A-6 Part du Japon et des NPI dans l'ensemble des pays à économie de marché, certaines années, 1964-1983 148
A-7 Part des importations et des exportations dans le secteur manufacturier canadien, échanges avec certains pays et groupes de pays, 1971-1985 149
A-8 Importance des NPI d'Extrême-Orient dans cinq industries manufacturières, Canada, 1971-1985 150
A-9 Part de l'emploi dans le secteur manufacturier canadien, certaines industries et certains types de profession, 1961, 1971 et 1981 151
A-10 Niveau de la protection douanière nominale dans le secteur manufacturier canadien, selon divers systèmes de pondération, 1971-1985 152
A-11 Niveau des tarifs douaniers nominaux imposés sur l'ensemble des importations dans le secteur manufacturier canadien, selon l'industrie et divers systèmes de pondération, 1971, 1978 et 1985 153
A-12 Niveau des importations admises en franchise dans le secteur manufacturier canadien, selon l'industrie et divers systèmes de pondération, 1971, 1978 et 1985 154
D-1 Indices de productivité et de qualité dans les usines d'assemblage de véhicules automobiles, selon l'emplacement des usines et l'origine du fabricant, certains pays, 1987 170
D-2 Degré de satisfaction des propriétaires d'automobiles, Canada, 1981-1987 171
D-3 Absentéisme dans l'industrie de l'assemblage d'automobiles et dans tout le secteur manufacturier, Canada, 1976-1986 173
D-4 Gains et rémunération horaire totale des travailleurs affectés à la production dans l'industrie de l'automobile, en proportion de l'ensemble du secteur manufacturier, Canada et États-Unis, 1975-1985 174

D-5 Indice de la rémunération horaire des travailleurs affectés à la production dans l'industrie automobile par rapport à celle des travailleurs de l'industrie aux États-Unis, Canada et certains autres pays, 1975-1985 174

Graphiques

1-1 Importance relative du secteur manufacturier dans l'économie canadienne, 1961-1985 8
1-2 Production et emploi dans le secteur manufacturier canadien, 1971-1985 9
3-1 Sortie d'entreprises du secteur manufacturier, Canada, 1970-1979 24
3-2 Entrée d'entreprises dans le secteur manufacturier, Canada, 1970-1979 25
4-1 Propriété étrangère dans le secteur manufacturier canadien, 1970-1981 41
4-2 Expéditions des entreprises étrangères du secteur manufacturier canadien, selon la province et le territoire, 1970 et 1981 42
5-1 Indice du produit intérieur réel, certaines industries manufacturières, Canada, 1971-1984 69
5-2 Indice de l'emploi, certaines industries manufacturières, Canada, 1971-1984 70
5-3 Indice de la production de l'industrie textile, certains pays, 1978-1984 71
5-4 Indice de la production de l'industrie du vêtement, certains pays, 1978-1984 71
5-5 Indice de l'emploi dans l'industrie textile, certains pays, 1971-1982 72
5-6 Indice de l'emploi dans l'industrie du vêtement, certains pays, 1971-1982 73
6-1 Compétitivité dans l'industrie de la construction de navires, certains pays, début des années 80 94
6-2 Taux de subventions aux constructeurs de navires, selon la date de demande, Canada, 1960-1985 98
6-3 Proportion de travailleurs âgés dans l'industrie de la construction de navires et dans toutes les industries manufacturières, Canada, 1961-1981 100

Membres de l'équipe

Paul K. Gorecki, chef d'équipe

Recherche

K.E.A. de Silva
Ron Hirshhorn
Laval Lavallée
David MacMillan
Benoît-Mario Papillon

Lorraine Milobar, secrétaire

Experts-conseils

Jaleel Ahmad
John Baldwin
Marsha Chandler
Steven Globerman
Don McFetridge
Michael Trebilcock

Nous exprimons aussi notre gratitude aux divers groupes de soutien qui ont contribué à la réalisation du présent rapport et, notamment, au personnel de la Division des publications (y compris les équipes de la traduction, et de la vérification des statistiques et des données) et du Service des dossiers.

Conseil économique
du Canada

Economic Council
of Canada